



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2016

---

## **Zwischenstadtland Schweiz: zur politischen Steuerung der suburbanen Entwicklung in Schweizer Gemeinden**

Devecchi, Lineo Umberto

**Abstract:** Die Schweiz unterliegt seit zwei Jahrzehnten starken Urbanisierungstendenzen, die sich vor allem zwischen den großen Kernstädten abspielen. Um Herausforderungen des gesteigerten Flächenverbrauchs wie der Zersiedelung zu begegnen, ist eine Analyse der heutigen kommunalen Entscheidungsprozesse und -logiken überfällig. Lineo Umberto Devecchi thematisiert Fragen hinsichtlich der kommunalen Steuerung raumwirksamer Prozesse und deren Auswirkungen auf die Gestaltung des suburbanen Raums.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-126672>

Monograph

Published Version



The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND 3.0) License.

Originally published at:

Devecchi, Lineo Umberto (2016). Zwischenstadtland Schweiz: zur politischen Steuerung der suburbanen Entwicklung in Schweizer Gemeinden. Bielefeld: Transcript.



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
Main Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2016

---

## **Zwischenstadtland Schweiz: Zur politischen Steuerung der suburbanen Entwicklung in Schweizer Gemeinden**

Devecchi, Lineo

**Abstract:** Die Schweiz unterliegt seit zwei Jahrzehnten starken Urbanisierungstendenzen, die sich vor allem zwischen den großen Kernstädten abspielen. Um Herausforderungen des gesteigerten Flächenverbrauchs wie der Zersiedelung zu begegnen, ist eine Analyse der heutigen kommunalen Entscheidungsprozesse und -logiken überfällig. Lineo Umberto Devecchi thematisiert Fragen hinsichtlich der kommunalen Steuerung raumwirksamer Prozesse und deren Auswirkungen auf die Gestaltung des suburbanen Raums.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <http://doi.org/10.5167/uzh-127277>

Veröffentlichte Version

Originally published at:

Devecchi, Lineo (2016). Zwischenstadtland Schweiz: Zur politischen Steuerung der suburbanen Entwicklung in Schweizer Gemeinden. Bielefeld: Transcript.

Lineo Umberto Devecchi

# Zwischenstadtland Schweiz

Zur politischen Steuerung der suburbanen  
Entwicklung in Schweizer Gemeinden



Lineo Umberto Devecchi  
Zwischenstadtland Schweiz

**Lineo Umberto Devecchi**, geb. 1983, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. Als interdisziplinär ausgerichteter Sozialwissenschaftler interessiert er sich für die mannigfaltigen Austauschbeziehungen zwischen politischen Entscheidungen und räumlichen Entwicklungen im Kontext heutiger Urbanisierungsprozesse.

LINEO UMBERTO DEVECCHI

# **Zwischenstadtland Schweiz**

**Zur politischen Steuerung der suburbanen Entwicklung  
in Schweizer Gemeinden**

**[transcript]**

Publiziert mit Unterstützung des schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung im Rahmen des Pilotprojekts OAPEN-CH.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich im Herbstsemester 2015 auf Antrag der Promotionskommission, Prof. Dr. Daniel Kübler (hauptverantwortliche Betreuungsperson), Prof. Dr. Thomas Widmer und Prof. Dr. Fritz Sager, als Dissertation angenommen.



Dieses Werk ist lizenziert unter der

**Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 DE Lizenz (BY-NC-ND).**

Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

© 2016 Lineo Umberto Devecchi

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Umschlagabbildung: Susanne Hofer, Wetzikon, 2014,

© ETH Wohnforum, Zürich

Korrektur: Katrin Herbon, Bonn

Printed in Germany

Print-ISBN 978-3-8376-3594-2

PDF-ISBN 978-3-8394-3594-6

ePUB-ISBN 978-3-7328-3594-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: [info@transcript-verlag.de](mailto:info@transcript-verlag.de)

# Inhalt

---

**Vorwort** | 9

## **DIE URBANISIERUNG DER SCHWEIZER GEMEINDEN: EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN**

- 1 Einleitung, Forschungsfrage und Übersicht** | 13
- 2 Grundlagen: Suburbane Raumplanung und Definitionen von Governance** | 21
  - 2.1 Gemeinden im Schweizer Föderalismus und Grundlagen zur Raumplanung | 22
  - 2.2 Empirische und theoretische Vielfalt von Agglomerationsgemeinden | 37
  - 2.3 Der Einfluss von Struktur und Agency als grundlegende Annahme | 39
  - 2.4 Verschiedene *Governance*-Ansätze: Definition und *Entry Point* in die Analyse | 42
  - 2.5 Zwischenfazit: Lokale *Governance* als Resultat von Struktur und Agency? | 49

## **THEORETISCHE EINBETTUNG UND METHODISCHES VORGEHEN**

- 3 Lokale Governance: Strukturelle Bedingungen und lokale (Re-)Aktionen** | 53
  - 3.1 Der Forschungsstand zu *Governance* in Stadt- und Metropolräumen | 54
  - 3.2 Strukturell-institutionelle Bedingungen zur Erklärung von *Governance* in Umlandgemeinden | 66
  - 3.3 Von Theorie zu Empirie und zurück: Die iterativ erarbeiteten Arbeitstypologien | 79
- 4 Systematische Analyse lokaler Governance: Forschungsdesign** | 89
  - 4.1 Ontologische Grundlagen eines interpretativen Ansatzes | 89
  - 4.2 Forschungsdesign: Iterativ-explorativ, qualitativ und vergleichend | 93

## **FALLSTUDIEN UND ANALYSE**

- 5 Gemeinden in prosperierendem ökonomischem Umfeld** | 107
  - 5.1 Die Treiber des Wachstums im Glattal und im Zürcher Oberland | 108
  - 5.2 Uster – »Wohnstadt am Wasser« | 109



- 5.3 Wetzikon – »Die Stadt zum Wohlfühlen« | 120
- 5.4 Ein Überblick über die Treiber des Wachstums im Knonauer Amt | 135
- 5.5 Hedingen – »Wir wollen ein Dorf bleiben.« | 136
- 5.6 Affoltern am Albis – »Zwischen Dorf und Stadt« | 147
- 5.7 Ein Überblick über die Treiber des Wachstums im Oberwallis | 159
- 5.8 Visp – »Industrieort und neuer Eisenbahnknotenpunkt« | 161
- 5.9 Naters – »Schlafdorf – aber positiv« | 174

## **6 Gemeinden unter Schrumpfungsdruck | 189**

- 6.1 Die Treiber für Schrumpfungsprozesse in den Untersuchungsgemeinden | 189
- 6.2 Arbon – »Stadt der weiten Horizonte« | 191
- 6.3 Rorschach – »Sehen und Erleben« | 206
- 6.4 St. Margrethen – »Natürlich St. Margrethen« | 221
- 6.5 Tabellarische Zusammenfassung der Fallstudien | 235

## **7 Vergleich der Fallgemeinden und der Formen lokaler Governance | 239**

- 7.1 Drei Formen lokaler *Governance*: Übersicht | 240
- 7.2 Der eine Pol: Passive lokale *Governance* | 241
- 7.3 Der andere Pol: Proaktive lokale *Governance* | 246
- 7.4 Die Mittelposition: Reaktive lokale *Governance* | 252
- 7.5 Erkenntnisse des *Governance*-Vergleichs | 260

## **8 Entstehungsbedingungen für unterschiedliche Governance-Formen | 265**

- 8.1 Die ökonomische Situation als Entstehungsbedingung | 266
- 8.2 Administrativ-politische Professionalisierung als Entstehungsbedingung | 278
- 8.3 Weitere mögliche Entstehungsbedingungen | 305
- 8.4 Fazit: Ökonomische Situation und Professionalisierung als Bedingungen | 311

## **9 Der Outcome suburbaner Governance: Siedlungsqualitäten und -potenziale | 315**

- 9.1 Einleitende Bemerkungen und Fokus | 315
- 9.2 Drei Formen lokaler *Governance* und ihre Wirkung auf die lokale Raumentwicklung | 317
- 9.3 Die Schaffung von Siedlungsqualitäten im Spannungsfeld von Struktur und Agency | 326

## **SYNTHESE, FAZIT UND AUSBLICK**

### **10 Diskussion der Resultate, ihre Einordnung und eine theoretische Synthese | 337**

10.1 Passiv, reaktiv und proaktiv: Drei Typen lokaler *Governance* | 338

10.2 Lokaler *Governance*-Wandel: Strukturelle Einflüsse und Agency-Handeln | 346

10.3 Empirische und theoretische Einordnung der erarbeiteten 3er-Typologie | 349

10.4 *Urban Governance* – wohin des Weges? | 353

### **11 Urbanisierung der Landschaft und Suburbanisierung der Städte? | 363**

## **VERZEICHNISSE UND METHODISCHER ANHANG**

**Literaturverzeichnis | 373**

**Quellenverzeichnis | 395**

**Methodischer Anhang | 403**



## Vorwort

---

Mir, einem eigentlichen Dorfkind aus Ürikon, das in einer sich verändernden Zürcher Agglomerationsgemeinde aufwuchs, wurde das Interesse an den mannigfaltigen Beziehungen zwischen Kernstadt und Umland bereits früh auf den Weg gegeben. Mein erstes Schlüsselerlebnis auf dem Weg zur interessierten Wahrnehmung der suburbanen Entwicklungen war die neue Siedlung, die anstelle unseres Lieblingsspielplatzes an den Abhang in unmittelbarer Nachbarschaft gebaut wurde. In der von uns herausgegebenen »Neuen Üriker Presse« überitelten mein Bruder und ich die Terrassenbauten mit »New Ürikon« – und drückten unser jugendliches Unbehagen für diese neuartigen Wohnbauten inmitten der gewohnten dörflichen Strukturen aus. Gleichzeitig war das andere Siedlungsextrem, die »Stadt«, starke Projektionsfläche meiner pubertären Träume von Freiheit und Unabhängigkeit. Nach dem Umzug nach Zürich rückten mit der Hilfe meiner Mitbewohner – die Architektur studierten – das städtische Leben, städtisch geprägte Wohnformen und städtische Politik in den Fokus meines Interesses. Dass in der Zwischenzeit Siedlungen wie »New Ürikon« Bestandteile suburbaner Räume wurden und sich die Dörfer meiner Jugend stark veränderten, geriet bisweilen – aber nie ganz – aus dem Blickwinkel von »uns (Neo-)Städtern«. Einerseits verhinderten zu viele persönliche Bindungen in die »Agglo« das komplette Abnabeln. Andererseits wurden die Agglomerationsräume während des Studiums als zusammengehörendes Ganzes aus Umlandgemeinden *und* Kernstadt problematisiert – was komplett meiner Empfindung entsprach.

Mein Wunsch besser zu verstehen, wie suburbane Räume funktionieren, was sie von Städten unterscheidet, warum die Landschaft zersiedelt wird, was an Agglomerationsgemeinden schön ist und was nicht, wie kleinere und mittelgroße Gemeinden ticken, warum Menschen in der Agglomeration politisch anders denken als Städtetrinnen und Städter oder woher der Wunsch kommt, ein Einfamilienhaus zu besitzen, war beim Beginn meines Dissertationsprojektes also nicht neu. Umso größer war die Freude und das Interesse, mich im Rahmen des Nationalen Forschungspro-

grammes 65 »Neue urbane Qualität« der Erforschung genau solcher Fragen widmen zu können.

Ich danke dem Schweizerischen Nationalfonds, ohne dessen Unterstützung ebendies nicht möglich gewesen wäre. Ebenfalls möchte ich all meinen Interviewpartnerinnen und -partnern danken, ohne deren Zeit und Wissen die vorliegende Monografie ärmer an spannenden Episoden wäre.

Ohne persönliche Unterstützung ist das Schreiben und Publizieren einer Dissertation trotz Motivation und Lohnzahlungen undenkbar. Mein Dank geht an Daniel Kübler, der mich in den letzten Jahren während dem Erarbeiten der vorliegenden Arbeit als Antreiber und Kritiker, als Bremser und Mentor begleitet hat. Seine Kommentare, seine Kritik und sein Lob waren lehrreich und beflügelnd, sein immerwährendes Interesse an neuen Phänomenen inspirierend. Weiter danke ich Fritz Sager herzlich für seine aufmunternden und kritischen Anmerkungen und Kommentare sowie ihm und Thomas Widmer für die Bereitschaft, als Mitglieder meiner Promotionskommission zu amten.

Die Freuden und Leiden des Doktorandenlebens sind schöner zu teilen und einfacher zu tragen, wenn das Arbeitsumfeld stimmt. Ich danke Michaela und Matthias für die spannende und lehrreiche Projektzeit, die wunderbaren fachlichen und persönlichen Diskussionen und die entstandenen Freundschaften. Kathrin, Philippe, Daniela, den beiden Michaels, Pirmin, Simon, Cornelia, Felix, Su, Marlene, Oliver, Roman, Ignaz, Rebecca, Heiri, meinen weiteren Doktoranden-Peers und meinen langjährigen Bürospändli Larissa und Céline danke ich für die unterhaltsamen und erholsamen Pausen, für die geselligen Stunden sowie für den fachlichen und persönlichen Rat.

Ich danke meinen neu gewonnenen Freundinnen und Freunden bei SciencesPo in Paris, mit denen ich eine unvergessliche Zeit verbrachte. Besonders bedanke ich mich bei Patrick LeGalès und seiner Gruppe von exzellenten Stadtforscherinnen und Stadtforschern, die mir mit ihren kritischen und aufmunternden Kommentaren innovative Forschungswege aufzeigten.

Ein besonderer Dank geht an Nico, Barbara, Isabelle, Christine, Patricia, Alex, Boris, Andrea, Jonas, Nina, Reto, Mirjam, Thomi, Simone, Oli, Chrigi und Michael – ihr ward in den letzten Jahren für mich da, habt gemeinsam mit mir persönliche und fachliche Erfolge gefeiert, mich emotional unterstützt, mir in schwierigen Situationen neue Wege aufgezeigt und mit mir immer wieder über meine Arbeit, die Wissenschaft, unsere Leben und die Welt diskutiert, debattiert und philosophiert. Ihr seid eine wahre Bereicherung!

Zuletzt und ganz speziell möchte ich meiner erweiterten Familie danken, die mich mit Liebe, Rat und Tat, mit offenen Ohren und gehäuften Tellern, aufmunternden Worten, Umarmungen und kritischen Fragen, mit schöner Ablenkung und politischen Diskussionen begleitet haben. Camillo und Däddy, Euch ist dieses Buch gewidmet!

# Die Urbanisierung der Schweizer Gemeinden: Einleitung und Grundlagen

Took a drive into the sprawl  
To find the house where we used to stay  
Couldn't read the number in the dark  
You said let's save it for another day

Took a drive into the sprawl  
To find the places we used to play  
It was the loneliest day of my life  
You're talking at me but I'm still far away

Let's take a drive  
Through the sprawl  
Through these towns they built to change  
Then you said, the emotions are dead  
It's no wonder that you feel so strange  
ARCADE FIRE – SPRAWL I (FLATLAND),  
ALBUMTITEL: THE SUBURBS



# 1. Einleitung, Forschungsfrage und Übersicht

---

Fährt man im Zug oder mit dem Auto durch die Schweiz, von Bern nach Zürich, von Basel nach Genf oder von St. Gallen nach Chur, begegnet man zwischen den Städten fast auf Schritt und Tritt, oder besser, fast auf jedem Auto- oder Bahnkilometer, einem suburban geprägten Siedlungs- und Kulturraum. Siedlungsmorphologisch sind für ebendiese Gemeinden, die rund um oder zwischen den Kernstädten von Metropolräumen liegen, unterschiedlichste Bebauungsformen und Nutzungsarten auf engem Raum typisch. So sind Einfamilienhäuser neben Mehrfamilienhäusern zu beobachten, die wiederum neben Industrie- und Dienstleistungsgebäuden oder neben Lagerhallen liegen. Durchzogen werden diese heterogenen Gebäudestrukturen durch verschiedene Infrastrukturachsen wie Eisenbahntrassen, Straßen oder Tramlinien sowie durch fragmentierte Grünräume, die vom Privatgarten über Uferwege zu Stadtparks reichen. Eine klare Beschreibung dieser Räume ist nicht einfach: Sie sind keine ländlichen Gemeinden mehr, aber häufig auch noch nicht Städte, werden als »Siedlungsbrei«, »Antiurbanitätsmoleküle« (Diener *et al.* 2006), »Hüüslipest« (Loderer 2008) oder im Volksmund schlicht als »Agglo« oder »Schlaforte« bezeichnet. Sieverts *et al.* (Sieverts 1997, 2003; Sieverts *et al.* 2005) nennen Räume, die weder Stadt noch Land sind, in ihren Analysen etwas diplomatischer »Zwischenstädte«. Viele der hier ansässigen Menschen bezeichnen ihre Wohnorte als ländlich (Daum und Schneeberger 2013). Statistisch jedoch werden diese suburbanen Siedlungsräume als urbanisiert bezeichnet (BFS 2014).

In den Schweizer Städten hingegen ist eine gewisse Urbanität trotz der im internationalen Umfeld relativ geringen Einwohnerzahlen deutlich zu spüren. Urbanität wird in den letzten Jahren wieder zunehmend als Lifestyle definiert, der auch für Familien und nicht nur für Ein- oder Zweipersonenhaushalte entweder jüngerer oder dann gleich viel älterer Menschen attraktiv zu sein scheint (Kübler 2014). Schweizer Städte sind im Vergleich zu den 1970er und 1980er Jahre zunehmend weniger die Wohnorte der »A-Bevölkerung«: der Armen, Alten, Arbeitslosen und der Ausländerinnen und Ausländer (Heye und Leuthold 2006). Zürich, Basel, Genf, Lausanne, Bern oder Winterthur, aber auch (fast) alle anderen Städte, sind Orte des



Wachstums, der Gentrifizierung – also der »urbanen Wiederbelebung« und »Aufwertung« bei gleichzeitigen Verdrängungstendenzen alteingesessener, sozial schwächerer Bevölkerungsschichten.

Gleichzeitig sind die Städte aus einer regionalen Sicht *nur* die Zentren ihrer jeweiligen Agglomerationen und Metropolräume, die sich zusätzlich aus zahlenmäßig sehr viel mehr Umlandgemeinden zusammensetzen. Die gesamten urbanen Räume der Schweiz – also Kernstädte und Umlandgemeinden zusammen – entwickelten sich hinsichtlich ihrer Einwohnerzahlen in den letzten 15 Jahren rasant: Noch vor zehn Jahren lebten zwei Drittel aller Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz in urbanen Räumen, heute sind es bereits mehr als drei Viertel (ARE 2001, 2009). Das Bevölkerungswachstum in urbanen Räumen – das einerseits durch die Zuwanderung ausländischer Mitbewohnerinnen und -bewohner (Koch 2011) geprägt wird – schlägt sich nicht nur in den wieder populärer werdenden Kernstädten, sondern vor allem in den sie umgebenden Gemeinden nieder, was die stark zunehmenden baulichen Aktivitäten in den letzten beiden Jahrzehnten aufzeigen. Andererseits gibt es für die zunehmende Urbanisierung einen statistisch nachweisbaren Grund. Als urban gelten nach der Definition des Bundesamtes für Statistik (BFS) vor allem Gemeinden, die aufgrund ihrer Pendlerverflechtung funktional mit ihrer jeweiligen Kernstadt verbunden sind. In Zeiten zunehmender Mobilität steigt demzufolge auch der Anteil urbaner Gemeinden, auch wenn dies nicht all diesen Gemeinden (bereits) anzusehen ist.

Aus verschiedenen Gründen kann die Vermutung angestellt werden, dass sub-urbane Umlandgemeinden im Vergleich zu den Kernstädten durch die Urbanisierungsprozesse stärker herausgefordert werden. Erstens sind der starke Bevölkerungszuwachs und die zu beobachtenden intensivierten baulichen Tätigkeiten grundsätzlich ein Phänomen der letzten zwei bis vier Jahrzehnte. Die Umlandgemeinden werden also erst seit relativ kurzer Zeit aus der (teilweise noch heute) wahrgenommenen ländlichen Idylle herauskatapultiert. Zweitens kann davon ausgegangen werden, dass eine rasante Urbanisierung die politischen und administrativen Kompetenzen und Ressourcen dieser kleineren Gemeinden eher überfordert als die stärker professionalisierten Verwaltungen der Kernstädte. Drittens verstärken sich durch die zunehmende räumliche Mobilität und die Reurbanisierungsprozesse der letzten zehn bis fünfzehn Jahre soziale, ökonomische und politische Segregationsprozesse. Bestimmte suburbane Gemeinden müssen sich demzufolge neben den sich verstärkenden räumlichen Entwicklungen auch den sozialen und finanziellen Herausforderungen stellen, die vor allem durch die Zunahme sozial schwächer gestellter Bevölkerungsschichten entstehen (Schaltegger *et al.* 2011; Schmidheiny 2006). Schließlich steigen mit der zunehmenden Debatte um die als notwendig erachtete Eindämmung der Zersiedelung die kommunalen planerischen und städtebaulichen Herausforderungen, den steigenden Bevölkerungszahlen mit Neubau-maßnahmen zu begegnen, die nicht mehr einfach auf der grünen Wiese entwickelt

werden können. In den suburbanen Gemeinden, die administrativ-planerisch durch nichts mehr geprägt wurden als durch die Ermöglicheroutine zugunsten von Einfamilienhaussiedlungen ab den 1960er Jahren (Kübler 2006; Blunt und Dowling 2006), ist die durch höhere staatliche Ebenen geforderte Verdichtung nach Innen angesichts der häufig relativ wenig professionalisierten Verwaltungsaufgaben eine schwierige Aufgabe.

Die großen Herausforderungen, welche die Urbanisierung und das Bevölkerungswachstum in der Schweiz bringen, sind demzufolge nicht hauptsächlich in den Kernstädten zu suchen, sondern vielmehr in deren Umlandgemeinden. Aus diesem Grund dürfen kleinere und mittelgroße Gemeinden, die nicht Kernstädte ihrer eigenen Metropolräume sind, und dazu gehören auch kleinere Agglomerationskerne, nicht aus dem wissenschaftlichen Fokus geraten. Genau dies passierte jedoch bis dato hinsichtlich empirischer und theoretischer Forschungsarbeit – und ist womöglich auch der (bis vor zehn bis fünfzehn Jahren) fehlenden gesellschaftlichen und politischen Debatte über das starke Wachstum in den Agglomerationen und die andauernde Zersiedelung geschuldet. Teil der nun zunehmend laut geführten öffentlichen Diskussion sind nicht nur die zunehmende Angst vor der vollkommenen Überbauung und Überbevölkerung der Schweizer Landschaften, sondern auch die regionalen Unterschiede der Bebauungsarten sowie die zunehmenden sozialen und politischen Segregationstendenzen. Nicht zuletzt wird auch eine Kontroverse darüber geführt, ob die Agglomerationsgemeinden überhaupt qualitativ hochwertige Lebensräume darstellen und ob sie dies in Zukunft bleiben respektive werden können. Letzterer Punkt zeigt ein interessantes Spannungsfeld auf, das als Ausgangslage dieser Studie kurz beschrieben werden soll.

Vor allem der aktuelle architektonische und planerische Diskurs zeigt neben einer gewissen Ignoranz hinsichtlich der Thematisierung suburbaner Räume auch Einigkeit darüber, dass Umlandgemeinden in Bezug auf städtebauliche Kriterien und Lebensqualität ungenügende Leistungen erbringen (z.B. Lampugnani *et al.* 2007; kritische Ausnahmen sind Baccini und Oswald 1998; Oswald und Baccini 2003). Ein Umbau der Agglomerationsräume nach städtischem Vorbild sei nötig, schreibt die Leitungsgruppe des Nationalen Forschungsprogrammes 65 »Neue urbane Qualität« in einem Grundverständnis zu Qualität im Agglomerationsraum. Das Nebeneinander von Häusern und Infrastrukturbauten unterschiedlichster Funktionen, die noch dazu hauptsächlich über den motorisierten Individualverkehr erschlossen werden, bietet in dieser Lesart nur wenig Qualität; die Europäische Stadt mit ihren kurzen Wegen und einer großen Nutzungsdichte und -heterogenität wird als anzustrebendes Ideal proklamiert (NFP65 2012).

Demgegenüber stehen die Qualitäten, die von den Bewohnerinnen und Bewohnern dieses Raumes wahrgenommen werden. Zentral sind dabei die Gestaltungsfreiheiten auf eigenem Boden, private Grünräume in Ein- und Mehrfamilienhaus-

siedlungen, die geringere Hektik im Vergleich zu den Kernstädten und die häufig kurzen Wege in Grünräume (Daum und Schneeberger 2013).

Ein weiterer interessanter Punkt in der Frage nach den Qualitäten dieser Räume taucht auf, wenn man sich die Vergabepraxis für den Wakkerpreis genauer anschaut. Dieser wird vom Schweizer Heimatschutz für die qualitativ hochstehende Weiterentwicklung und Aufwertung des Ortsbildes, den respektvollen Umgang mit alten Siedlungsstrukturen und für eine qualitativ hochstehende, auf zukünftige Herausforderungen ausgerichtete Ortsplanung verliehen. Bis Ende der 1990er Jahre wurden vor allem Städte oder kleine Dörfer ausgezeichnet, die ihr Ortsbild konservierten respektive wiederherstellten. Uster (2001), Turgi (2002), Sursee (2003) sowie im Jahr 2011 die Gemeinden im Westen Lausannes und 2012 Köniz bekamen den Preis explizit für ihren ausgezeichneten Umgang mit typischen Themen von Agglomerationsgemeinden zugesprochen. Im Zentrum stand der Umgang mit Ortsrändern, die qualitativ hochwertige Verdichtung auf urbanem Brachland oder die sachgerechte Planung über die Gemeindegrenzen hinweg, vor denen die urbane Transformation keinen Halt macht (Heimatschutz 2014).

Die Vergabepraxis des Heimatschutzes zeigt zwei Dinge, die hier wichtig sind: Innerhalb der räumlich fragmentierten Umlandgemeinden scheinen doch Orte vorhanden zu sein, die hohe Lebensqualitäten bieten. Interessanterweise sind die gleichen Kriterien, die im zuvor angesprochenen architektonischen Diskurs den Agglomerationsgemeinden häufig abgesprochen werden, beim genaueren Hinsehen genau diejenigen, die zur Auszeichnung mit dem Wakkerpreis führten: Es geht neben der Bewahrung des Ortsbildes um die Schaffung neuer Identitäten, um die Aufwertung von Quartieren und um die Förderung besserer Langsamverkehrsverbindungen, um die Abgrenzung und Schaffung neuer Grünräume sowie um die Verdichtung der Ortskerne. Damit zeigt die Vergabepraxis des Heimatschutzes, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger dem fortschreitenden suburbanen Urbanisierungsprozess nicht hilflos ausgeliefert sind.

Es sind folglich – und das ist eine für die vorliegende Forschungsstudie grundsätzliche Feststellung – auf lokaler Ebene Interventions- und Steuerungsmöglichkeiten vorhanden, welche die realisierten Ortsentwicklungsprojekte aller Art hinsichtlich der städtebaulichen und erlebbaren Qualität positiv beeinflussen können.

Die Qualitätsdebatte der räumlichen Gestaltung sowie die optimale nationale und kantonale Steuerung der urbanen Transformation in Agglomerationsräumen (vgl. z.B. die Debatte um das neue nationale Raumplanungsgesetz und Kapitel 2.1.2) sind momentan wichtige, öffentlich diskutierte Themen. Gleichzeitig fehlt es an empirischem und theoretischem Wissen über die kommunalen administrativen und politischen Handlungsspielräume. Es stellt sich demnach die grundsätzliche Frage, über welche Handlungsspielräume Schweizer Gemeinden in raumordnungs-politischen Entscheidungen verfügen und was die Bedingungen für deren Entstehen und die (mögliche Nicht-)Ausnutzung durch die lokalpolitischen Verantwortlichen

sind. Eine empirische Untersuchung mit Fokus auf mögliche Unterschiede zwischen den Formen lokaler *Governance* – also den öffentlichen Steuerungsmöglichkeiten in den Austauschbeziehungen mit privaten Akteurinnen und Akteuren – scheint diesbezüglich sinnvoll. Ich gehe darum in der vorliegenden Studie folgenden drei forschungsleitenden Fragestellungen nach:

- Was sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede verschiedener Formen von lokaler *Governance*, die in Schweizer Agglomerationsgemeinden beobachtet werden können?
- Was sind die Bedingungen für die unterschiedliche Ausgestaltung von lokaler *Governance*?
- In welchem Zusammenhang stehen die verschiedenen Formen von lokaler *Governance* mit qualitativen Unterschieden der Siedlungslandschaften in Schweizer Agglomerationsgemeinden?

Diese drei Forschungsfragen tangieren mehrere relevante Forschungsfelder. Erstens sind lokalpolitische Handlungsspielräume, verschiedene Formen von öffentlich-privater Zusammenarbeit und die daraus resultierenden Typen lokalpolitischer *Governance* in (Kern-)Städten bereits breit erforscht (vgl. u.a. Stone 1989, 1993; Mossberger und Stoker 2001; Savitch und Kantor 2002; DiGaetano und Klemanski 1999; DiGaetano und Strom 2003; Sellers 2002a/b sowie Kapitel 3.1). Kleinere und mittlere Gemeinden (des suburbanen Gürtels) sind hinsichtlich ihrer Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume jedoch noch zu häufig *Black Boxes*, wie es Oliver (2001, 2012a/b) ausdrückt. Suburbane Gemeinden unterscheiden sich von Kernstädten nicht nur in der Größe oder der Professionalisierung ihrer Behördenstrukturen, sie sind auch in ihrer sozioökonomischen Zusammensetzung und ihrer politischen Präferenzen deutlich unterschiedlicher als Kernstädte (Oliver 2012a). Es gilt darum, nicht nur die Eigenheiten der Kernstädte mit denjenigen ihrer Umlandgemeinden zu vergleichen, sondern auch die politische Steuerung in kleineren und mittelgroßen Gemeinden untereinander zu kontrastieren.

Zweitens sind die Urbanisierungsprozesse der suburbanen Landschaft auch in vielen anderen Ländern zu beobachten. Die einleitend beschriebenen Segregations-tendenzen stellen nicht nur die urbanen Ballungsräume vor Herausforderungen, sondern auch die einzelnen Gemeinden, die sich innerhalb des Metropolraums dem interkommunalen Wettbewerb stellen müssen. Auch hier sind die aktivsten Forschungstätigkeiten bisher nicht der *Governance* der Gemeinden, sondern der größeren Maßstabebene gewidmet: der optimalen Steuerung der urbanen Ballungsräume als Ganzes (vgl. für einen Überblick Savitch und Vogel 2009; Kübler 2003) sowie der (kritischen) Auseinandersetzung bezüglich der globalen Wettbewerbstendenzen zwischen den Stadträumen (Sassen 2001, 2014; Brenner 2004, 2014). Der Fokus auf lokale, raumordnende Steuerungstätigkeiten ermöglicht es, sowohl die Urbani-

sierungsprozesse besser zu verstehen als auch einen Einblick in lokale Handlungsmotive zu liefern, die sich auf die Positionierung der jeweiligen Gemeinden innerhalb der Agglomerationsräume beziehen.

Schließlich stellt sich aus interdisziplinärer Sicht die Frage nach der Entstehung der heutigen suburbanen Siedlungslandschaften und deren -qualitäten. Der Fokus auf die lokalen Steuerungsfähigkeiten soll es nicht nur erlauben, kommunale Verantwortlichkeiten und Handlungsspielräume zu klären, sondern auch die Einflüsse der gesetzlichen Grundlagen höherer Staatsebenen zu erfassen. Ein verbessertes Verständnis über die Vor- und Nachteile lokaler Autonomie in raumwirksamen Entscheidungsprozessen ist für die geforderte Verbesserung der suburbanen Siedlungsqualität genauso entscheidend wie Wissen über strukturierende, fördernde oder hemmende Faktoren, welche die Gemeinden selbst nicht so einfach beeinflussen können.

Diese ersten kurzen Ausführungen bieten fruchtbare und relevante Anknüpfungspunkte theoretischer Natur, haben aber hinsichtlich des gewählten Forschungsvorgehens gewisse Konsequenzen. So fokussiere ich zur Erforschung der lokalen *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden auf die Literatur zur städtischen *Governance*. Diese Ansätze können (neben dem Fokus auf lokale Handlungsspielräume, öffentlich-private Netzwerke und Policy-Instrumente) Formen städtischer *Governance* mittels der Thematisierung strukturell-institutioneller Erklärungsbedingungen und der jeweiligen lokalen (Re-)Aktionen erklären. Ein solcher Fokus scheint nicht nur im Rahmen des Politikfelds der Raumordnungspolitik in der Schweiz – durch die vorhandene Aufgabenteilung zwischen den drei bundesstaatlichen Ebenen – von Relevanz zu sein (vgl. Kapitel 2.1). Vielmehr ist das lokale, autonome Handeln von Gemeinden, die in föderale Strukturen eingebettet sind und sich in einem interkommunalen Steuerwettbewerb befinden, immer von gewissen strukturell-institutionellen Bedingungen geprägt (vgl. Kapitel 2.3).

Die Konsequenzen des Forschungsvorgehens betreffen diesen Einbezug der Literatur zu städtischer *Governance*. Die Übernahme aller beschriebenen Annahmen zur Erklärung städtischer *Governance* macht für eine Untersuchung der kleineren Umlandgemeinden nicht durchwegs Sinn. Diese Aussage gilt zum Beispiel hinsichtlich des deutlich stärker erwarteten Einflusses der Unterschiede in der administrativ-politischen Professionalisierung kleinerer Gemeinden. Gleiches kann für den kommunalen Fokus auf die benutzten raumwirksamen Policy-Instrumente geltend gemacht werden, die zwischen kleineren und größeren Gemeinden stark variieren können. Schließlich ist der von einigen *Urban-Governance*-Theoretikerinnen und -Theoretikern vorgeschlagene Fokus auf parteipolitische Unterschiede der Exekutivmitglieder in kleineren Gemeinden weniger Erfolg versprechend, da die Varianz der Parteien in den Exekutiven kleinerer Gemeinden stark abnimmt und lokalpolitische Entscheidungen häufig nicht entlang parteipolitischer Konfliktlinien gefällt werden (Ladner 1994, 2008).

Die methodische Konsequenz ist demzufolge ein iterativ-exploratives Forschungsvorgehen, wobei die strikte Trennung zwischen theoretischer Deduktion und empirischer Analyse aufgehoben wird. Dadurch sind eine ergebnisoffene Analyse und ein kreativer Umgang mit den Daten möglich. Zudem entspricht es meinem meinem konstruktivistisch geprägten ontologischen Grundverständnis (vgl. Kapitel 4.1). Zur Schaffung von methodischer und analytischer Transparenz sowie zur Vermeidung analytischen Wildwuchses beschreibe ich im Kapitel 3.3 die iterativ erarbeiteten Analyseinstrumente, aus denen ich Leitfragen generierte, um die Fallstudien und die Analyse zu strukturieren.

Die vorliegende Studie ist wie folgt aufgebaut: Der erste Teil dient der Einführung ins Thema und der Klärung der wichtigsten theoretischen Terminologien und Definitionen. Im zweiten Kapitel beschreibe ich die grundlegenden Begriffe und ordne meine Arbeit in die bereits bestehende wissenschaftliche Literatur zu (Schweizer) Lokal- und Gemeindepolitik ein. Dabei thematisiere ich neben der Stellung und den Aufgaben der Gemeinden im Schweizer Föderalismus die Wahl meines theoretischen Fokus auf die *Urban-Governance*-Literatur. Danach nähere ich mich meinem Untersuchungsgebiet, dem suburbanen Raum, mittels verschiedener theoretischer, statistischer und alltäglicher Definitionen und Begrifflichkeiten. Schließlich thematisiere ich meine theoretischen Grundannahmen, wobei ich die Ausführungen zu Struktur und Agency in den neo-institutionalistischen Ansätzen in den Blick nehme sowie (nach der Klärung verschiedener Verständnisse von *Governance*) meine Definition von lokaler *Governance* ableite.

Die Ziele des zweiten Teils dieser Monografie sind die theoretische Einbettung der Studie, die Erarbeitung von spezifischen analytischen Leitfragen für die empirische Untersuchung sowie die Darlegung meines Forschungsdesigns und der Auswertungsmethoden. Dafür beschreibe ich im dritten Kapitel die Hauptaussagen der Theorien zur Erklärung von Machtstrukturen und *Governance* in Städten und urbanen Räumen. Weiter spezifiziere ich die zuvor thematisierten Entstehungsbedingungen für städtische und metropolitane *Governance* hinsichtlich meines Analysefokus auf kleinere Schweizer Agglomerationsgemeinden. Im Zentrum der Erklärung von Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen den Formen lokaler *Governance* stehen demnach die ökonomische Situation, in der sich eine Gemeinde befindet, sowie der jeweilige Grad der politisch-administrativen Professionalisierung. Daraus leite ich analytische Leitfragen ab, die – iterativ-explorativ gewonnen – der strukturierten analytischen Beschreibung der Fallstudien dienen. Im Kapitel 4 beschreibe ich meinen ontologischen Standpunkt aus sozialkonstruktivistischer Sicht, mein Forschungsdesign, die Fallauswahlstrategie sowie die Grundlagen meiner qualitativ-vergleichenden Analysemethode.

Im dritten Teil meines Buches fokussiere ich auf die empirische Analyse der neun Untersuchungsgemeinden. In den Kapiteln 5 und 6 beschreibe ich die Form der lokalen *Governance* in neun Fallstudien anhand der lokal genutzten, raumwirk-

samen Policy-Instrumente. Ziel ist es, Antworten auf meine erste Forschungsfrage nach den Ähnlichkeiten und Unterschieden verschiedener Formen lokaler *Governance* zu erhalten. Dabei konzentriere ich mich zuerst auf die sechs Gemeinden, die sich in ökonomisch prosperierenden Situationen befinden: Uster, Wetzikon, Hedingen, Affoltern am Albis, Visp und Naters. Danach behandle ich Arbon, Rorschach und St. Margrethen, die sich allesamt einer ökonomischen Negativspirale aus sinkenden Steuereinnahmen und steigenden öffentlichen Ausgaben gegenübersehen. Im siebten Kapitel beantworte ich meine erste Forschungsfrage zusätzlich aus einer vergleichenden Perspektive. Dabei vergleiche ich die beobachteten Formen der lokalen *Governance* in den neun Gemeinden miteinander und konkretisiere dabei drei verschiedene Formen lokaler *Governance*: passive, reaktive und proaktive lokale *Governance*. Das achte Kapitel dient dann der Analyse der Entstehungsbedingungen für diese drei unterschiedlichen Formen von *Governance*. Im Zentrum der Ausführungen steht meine zweite Forschungsfrage nach den Entstehungsbedingungen verschiedener Formen lokaler *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden. Das neunte Kapitel ist vollumfänglich der Beantwortung meiner dritten Fragestellung gewidmet. Dabei diskutiere ich – meist interpretativ – die empirischen Konsequenzen verschiedener Formen lokaler *Governance* hinsichtlich der durch sie produzierten Siedlungsqualitäten.

Der letzte Teil der vorliegenden Arbeit ist der theoretischen Synthese sowie einem zusammenfassenden Fazit gewidmet. So fasse ich im zehnten Kapitel meine empirischen Resultate theoretisch zusammen. Dabei formuliere ich die drei Formen lokaler *Governance* in einer Typologie und beschreibe die Bedingungen ihrer Entstehung sowie die Möglichkeiten von *Governance*-Wandel. Abschließend ordne ich die gewonnene Typologie in die bestehende Literatur der *Urban Governance* ein, formuliere Herausforderungen sowie Weiterentwicklungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten für diesen Theoriestrang. Schließlich fasse ich meine empirischen und theoretischen Ausführungen im letzten Kapitel zusammen und wage einen Ausblick auf künftige (sub-)urbane Entwicklungen.

## 2. Grundlagen: Suburbane Raumplanung und Definitionen von *Governance*

---

Die empirische Ausgangslage der vorliegenden Forschungsarbeit habe ich einleitend bereits in Teilen umrissen. Gleiches gilt für die grundlegenden theoretischen Literaturstränge. Es bleibt jedoch noch empirischer und theoretischer Klärungsbedarf. Dieses Kapitel soll darum einer ausführlicheren Begriffs-, Definitions- und Standortbestimmung dienen, wobei ich auf folgende Themen näher eingehe: Erstens erläutere ich im Teilkapitel 2.1 die Stellung und die grundlegenden Aufgaben, die Schweizer Gemeinden im föderalistischen System der Schweiz aufweisen. Dabei fokussiere ich auf die Gemeindeautonomie, auf den politisch-administrativen Aufbau der Gemeinden sowie auf die Aufgaben und Instrumente, die für raumwirksame Entscheidungen relevant sind. Weiter diskutiere ich den Forschungsstand zu den Schweizer Gemeinden, biete meine Studie in diesen ein und erläutere, warum ein theoretischer Fokus auf Städte trotz der geringeren Größe der untersuchten Gemeinden sinnvoll scheint. Zweitens betrachte ich die Begriffe der Agglomeration und des Suburbanen, die in verschiedenster Weise gebraucht werden können. Ich erläutere die Vorteile und die Nachteile der Wahl der Begriffe für die Beschreibung meiner Untersuchungsgemeinden (Kapitel 2.2). Drittens diskutiere ich die Grundannahme des akteurszentrierten Institutionalismus – nämlich die eines gegenseitig abhängigen Zusammenhangs von strukturellen Bedingungen und individuellem Handeln – die dieser Arbeit als theoretisches Leitgerüst zugrunde liegt (Kapitel 2.3). Schließlich gehe ich im Kapitel 2.4 auf den für diese Arbeit zentralen Begriff der *Governance* ein. Die verschiedenen Definitionen und Denkschulen zu *Governance* werden einander gegenübergestellt und schließlich die hier verwendete Definition für lokale *Governance* erläutert.



## 2.1 GEMEINDEN IM SCHWEIZER FÖDERALISMUS UND GRUNDLAGEN ZUR RAUMPLANUNG

Um einen grundlegenden Eindruck von der Stellung der Schweizer Gemeinde im staatsrechtlichen und politischen Gefüge des Landes zu erhalten, führe ich im ersten Teil dieses Abschnittes den Schweizer Föderalismus und dessen Konsequenzen für die unterste Staatsebene ein. Danach umreisse ich das Politikfeld der Raumordnung in einer historischen Kurzübersicht und einem Blick auf die Aufgabenverteilung der verschiedenen Schweizer Staatsebenen. Dabei komme ich ein erstes Mal auf die Instrumente zu sprechen, welche die Schweizer Gemeinden zur Verfügung haben, wenn sie raumwirksam tätig sein wollen. Schließlich gebe ich noch einen kurzen Abriss über den *State of the Art* zur Schweizer Gemeindeforschung und biete die vorliegende Monografie so in die bereits vorhandene wissenschaftliche Literatur ein.

### 2.1.1 Der Schweizer Föderalismus als Grundlage für die Stellung und Vielfalt der Gemeinden

Das Schweizerische Staatswesen ist föderalistisch aufgebaut. Föderalismus<sup>1</sup> bedeutet in der Schweiz, dass die komplexere gesellschaftliche Einheit – die institutionell höhere Ebene – nur Aufgaben übernimmt, die von der tieferen Einheit aufgrund fehlender Ressourcen und Möglichkeiten nicht wahrgenommen werden können (*Subsidiaritätsprinzip*, vgl. Ladner 2008, Linder 2012; Horber-Parpazian und Jacot-Descombes 2014; Vatter 2014). Eine weitere Spezifikation des Schweizer Föderalismus ist die *Nichtzentralisierung*. Die Kantone behalten dabei grundsätzlich Verfassungs- und Steuerhoheit und regeln alles, was nicht ausdrücklich Bundessache ist. Gleichzeitig treten sie in vielen Bereichen die Kompetenzen auch an ihre Gemeinden ab (Linder 2012; Vatter 2014).

Die Gemeinden der Schweiz nehmen daher als unterste Staatsebene im internationalen Vergleich eine wichtige Stellung im Institutionengeflecht des Schweizer Staatsaufbaus ein (Steiner und Kaiser 2013). Gemeinden sind die »vom öffentlichen Recht der Kantone eingesetzten öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf territorialer Grundlage, die zur Besorgung von lokalen öffentlichen Aufgaben mit weitge-

---

1 Föderalismus steht als Konzept für verschiedene Staatsformen Pate. Dabei können sich die politischen und juristischen Kompetenzen überaus unterschiedlich auf den verschiedenen Staatsebenen verteilen. Im historischen und politischen, aber auch im gesellschaftlichen Alltag kann die Bedeutung und Nutzung des Föderalismusbegriffes zwischen verschiedenen Staaten stark variieren (vgl. hierzu einführend Linder 2012).

hender Autonomie ausgestattet sind« (Häfelin *et al.* 2010: Rz. 1356). Aus dieser Stellung ergeben sich für die politischen Gemeinden – die in der vorliegenden Studie im Fokus stehen – hauptsächlich vier direkte Konsequenzen, die gemäß Linder (2012), Geser (2002) oder Vatter (2014) allesamt unter den Oberbegriff der *Gemeindeautonomie* fallen. Erstens haben die Gemeinden nach Art. 50 BV<sup>2</sup> ein verfassungsmäßiges Bestandsrecht, wobei ihre Autonomie nach Maßgabe der jeweiligen Kantonsverfassungen gewährleistet wird. Darin eingeschlossen ist die Freiheit, mit anderen Gemeinden zu fusionieren oder aber unabhängig zu bleiben.

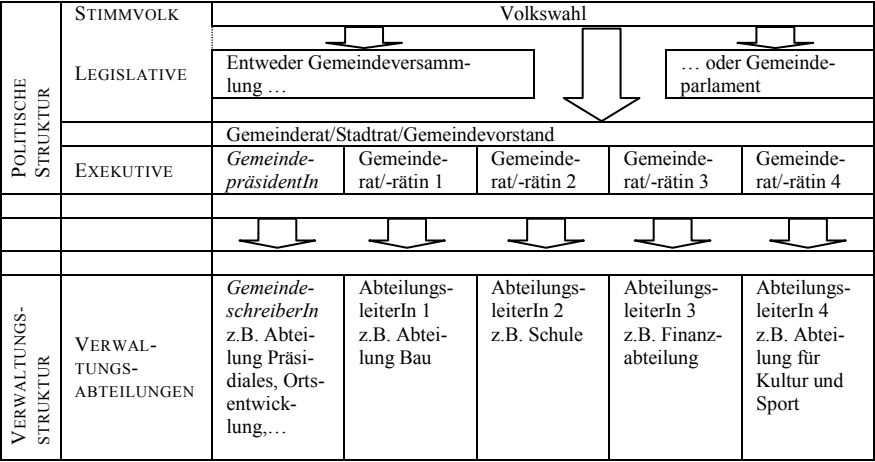
Zweitens können die Gemeinden innerhalb der kantonalen Verfassungsvorgaben autonom ihren politisch-administrativen Aufbau – also die Organisationsform von Exekutive, Legislative und Verwaltungsform – wählen (Linder 2012; Horber-Parpazian und Jacot-Descombes 2014). Exekutiven können sich unter anderem hinsichtlich der Mitgliederanzahl (von drei bis elf und mehr, vgl. Geser 2002) und/oder ihres Professionalisierungsgrads (von der reinen Miliz zur komplett professionalisierten Behörde) unterscheiden. Die Exekutiven gelten dabei als die wichtigsten politischen Gremien auf kommunaler Ebene (Vatter 2014). Je nach Kanton und Gemeindegröße unterscheidet sich die Benennung der kommunalen Exekutive, beispielsweise als *Gemeinderat*, *Stadtrat* oder *Gemeindevorstand*. Legislativen kommen entweder als Gemeindeparlamente (mit teilweise deutlichen Unterschieden in der Anzahl der Mitglieder pro Einwohner) oder in Form von Gemeindeversammlungen (ebenfalls mit unterschiedlichen Namen anzutreffen, z.B. Urversammlung im Wallis) vor. Auch der Aufbau der Verwaltung und ihre politische Führung variieren: Neben der klassischen und verbreiteten »Organisation nach Abteilungen/Departementen« (vgl. Abbildung 1) gibt es Verwaltungen mit starken Verwaltungschefs, die allen Abteilungen vorstehen. Während solche Gemeinden den US-amerikanischen *managerial* Systemen ähneln, sind auch Gemeinden zu finden, die dem *mayoral* System ähnlicher sind, in denen also die Gemeindepräsidentin respektive der Gemeindepräsident allen administrativen Departementen vorsteht und die anderen Mitglieder der Exekutive lediglich beratende Kompetenzen haben (Geser 2002; vgl. auch Ladner 2008; Ladner und Steiner 2003; Steiner und Kaiser 2013).<sup>3</sup>

---

2 Dieses wurde erst mit der Totalrevision der Bundesverfassung 1999 realisiert. Zuvor oblag es den Kantonen, den Gemeinden ihr juristisches Bestandsrecht zu garantieren (vgl. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft BV vom 18. April 1999, Stand 18. Mai 2014). Schweizerisches Bundesrecht: Systematische Rechtsammlung. Online: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> [Zugriff: 06.04.2015].

3 Ein Beispiel einer Gemeindeorganisation mit starkem Gemeindepräsidenten wird anhand der Fallstudie zu Rorschach detaillierter beschrieben (vgl. Kapitel 7.3). Die anderen Fall-

Abbildung 1: Idealtypischer politisch-administrativer Gemeindeaufbau nach dem Abteilungs-/Departementsprinzip



Quelle: eigene Darstellung.

Wichtigste Determinante für die Unterschiede im politisch-administrativen Aufbau ist neben den kantonalen Vorgaben die Gemeindegröße (Fiechter 2010; Linder 2012; Steiner und Kaiser 2013). So weisen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern meist ein Gemeindeparlament auf und zumindest ein Teil der Exekutivämter sind als Vollzeitämter angelegt. Gleiches gilt für den Verwaltungsaufbau: In größeren Gemeinden gibt es häufiger Verwaltungen, die über mehrere Hierarchiestufen verfügen. Kleinere Gemeinden (gemessen an der Anzahl der direkt Beschäftigten) lagern wichtige Aufgaben eher an externe Expertinnen und Experten aus als größere, die für ähnliche Aufgaben deutlich mehr Personal direkt einstellen (Horber-Papazian und Jacot-Descombes 2014). In kleinen Gemeinden sind pro Abteilung nicht selten nur einzelne Personen angestellt. Teilweise sind einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch für die Aufgaben mehrerer Verwaltungsabteilungen zuständig – gleiches gilt ebenso für Vollzeitgemeindevorsteherinnen und -vorsteher, die in Kleingemeinden auch Verwaltungsaufgaben übernehmen (z.B. im Kanton St. Gallen, vgl. Geser 2002).

Für den politisch-administrativen Aufbau sind neben der Gemeindegröße (sprach-)regionale Traditionen und unterschiedliche politische Kulturen verantwortlich: So schreibt zum Beispiel der Kanton Waadt für alle Gemeinden unabhängig

gemeinden entsprechen dem klassischen Departementsprinzip, jedoch mit unterschiedlichen Professionalisierungsgraden.

von ihrer Größe ein Parlament vor (Linder 2012), während Vollzeitämter in der Ost- und Südschweiz (zumindest für das Amt der Gemeindepräsidentin respektive des Gemeindepräsidenten) zwar nicht immer vorgeschrieben, aber doch häufig zu beobachten sind (Geser 2002). Auch der Gebrauch der direkten Demokratie lässt sich in regionale Typen gliedern: So sind Volksinitiativen häufiger in deutschsprachigen Städten und rätoromanischsprachigen Kommunen der Schweiz zu finden als in Deutschschweizer Kleingemeinden mit Gemeindeversammlung respektive in der lateinischen Schweiz. Letzteres resultiert aus der stärkeren repräsentativen Tradition lokaler Demokratien in der West- und Südschweiz (Bützer 2005, 2007; Linder 2012; Vatter 2014).

Die dritte Konsequenz des Schweizer Föderalismus – das Recht, für die eigenen Bedürfnisse Steuern zu erheben und dabei die Steuersätze selbst zu gestalten und anzupassen – ist für die Gemeindeautonomie eine besonders wichtige. Die fiskalische Autonomie ermöglicht es den Gemeinden, lokale Infrastruktur, Raumplanung und Dienstleistungen nach den eigenen Vorstellungen zu beschließen (Linder 2012; Horber-Parpazian und Jacot-Descombes 2014). Sie verpflichtet die kommunalen Behörden jedoch dazu, die finanziellen Ressourcen im Sinne ihrer Bevölkerung einzusetzen – was die lokale Demokratie in vielen Politikbereichen relativ autonom gegenüber den höheren staatlichen Ebenen macht.

Viertens besitzen die Kommunen im Schweizer Föderalismus das Recht, Aufgaben selbst zu erfüllen, die nicht in der Kantons- respektive Bundeskompetenz liegen (Geser 2002; Linder 2012). Auf diese Weise werden kommunale Entscheidungen vor der Durchsetzung kantonaler Interessen geschützt. Linder (2012) führt das Beispiel eines Unternehmens an, das den Ausbau der Gebäudeinfrastruktur dem kommunalen Baurecht entsprechend zu planen hat. Im Fall des Wunsches, größer zu bauen, gibt es trotz möglicher regionaler oder kantonaler wirtschaftlicher Interessen kein Vetorecht des Kantons.

Die wichtigsten Kompetenzen, die im Schweizer Föderalismus den Gemeinden zustehen, liegen im Bau und Unterhalt lokaler Straßen, in der Bereitstellung des kommunalen öffentlichen Verkehrs, der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie im Abfallwesen, in der Organisation der Schulen, der Erhebung von Steuern und der Budgetkompetenz, im Fürsorgewesen sowie – und hier besonders relevant – in der lokalen Raumplanung (Geser 2002; Linder 2012; Steiner und Kaiser 2013; Horber-Parpazian und Jacot-Descombes 2014).

Schließlich ist auch die Vielfalt der Gemeindearten, die administrativ und aufgabentechnisch nicht mit der »politischen Gemeinde« übereinstimmen, ein Resultat des Schweizer Föderalismus. So unterscheidet Geser (2002) grundsätzlich zwischen den politischen und den kirchlichen Gemeinden, die bis heute unabhängig voneinander geblieben sind. Komplizierter ist die Unterscheidung zwischen Schulgemeinden, Bürger- und Ortsgemeinden sowie den politischen Gemeinden. In einigen Kantonen wird dieser Vielfalt durch erzwungene Fusionen Einhalt geboten (z.B. im

Kanton Thurgau), während sich anderswo ein freiwilliger Trend zu Einheitsgemeinden abzeichnet. Für die kommunale Raumplanung sind die Bürger-, Orts- oder Burgergemeinden als relevante Gebietskörperschaften zu nennen. Da diese Gemeinden – die alle Einwohnerinnen und Einwohner umfassen, die vor Ort auch ihr Bürgerrecht besitzen – in einigen Kantonen (z.B. Wallis, Bern oder St. Gallen) über beträchtliche Landbesitze verfügen, gehören sie zu den relevanten kommunalen Akteuren hinsichtlich der Planung, des Landabtauschs oder -verkaufs (Geser 2002).

### **2.1.2 Raumplanung in der Schweiz, die wichtigsten Instrumente, die Aufgaben und Rolle der Gemeinden**

#### **Historischer Abriss und Grundlagen der Schweizerischen Raumplanung**

Raumpläne, juristische Instrumente zur Planung und Organisation von Raum oder Konzepte zur Orts- respektive Stadterweiterung und -entwicklung sind keine modernen Begriffe, sondern können historisch sehr weit zurückverfolgt werden. Lebensräume werden seit Menschengedenken gesellschaftlich geplant, man denke an historische Bewässerungssysteme oder das römische Straßennetz (Koll-Schretzenmayr 2008). Seit der Renaissance kennen größere Gemeinden und vor allem Städte spezielle Regelungen zur Planung und Errichtung von Bauten. So steht im Stadtsatzungsbuch St. Gallens von 1673, »es soll niemand in, noch auf, dahinter noch davor, nicht bauen, kleins noch groß, ohne eines Rats Gunst, Wissen und Wollen« (zitiert nach Schmidt i.E.).

Entscheidend für die Entwicklung der modernen Raumplanung war einerseits der systematische Städtebau, der ab dem 18. Jahrhundert die bessere sozialräumliche Organisation und Eindämmung sozialer und hygienischer Missstände der sich industrialisierenden Städte zum Ziel hatte. Andererseits mussten für den Bau von Eisenbahninfrastruktur im 19. Jahrhundert neben den lokalen zunehmend regionale und nationale Interessen einbezogen werden, was eine umfassendere Planung des Lebensraums erforderlich machte (Koll-Schretzenmayr 2008; Lendi und Elsasser 1986). In dieser Tradition sind auch die ersten Forderungen nach einer zumindest regionalen, wenn nicht gar nationalen Raumplanung in den 1930er Jahren zu verstehen. Basis dieser Forderungen war die Sorge, Städte könnten sich nicht mehr ökonomisch entwickeln, da eine systematischere Planung über die Stadtgrenzen hinaus noch nicht Usus war (Winkler *et al.* 1979).

Ein erster Versuch, den Raum in der Schweiz national zu planen, war die »Anbauschlacht« (Koll-Schretzenmayr 2008), also der national geregelte Anbau von Agrarprodukten während des Zweiten Weltkriegs, nach dem »Plan Wahlen« – benannt nach dessen Urheber, dem Landwirtschaftsspezialisten und späteren Bundesrat Friedrich Wahlen. Zwar wurden trotz des starken ökonomischen und demografi-

schen Wachstums bereits in den 1950er und 1960er Jahren lokal und regional Planungsgrundlagen erstellt, aber noch fehlte eine nationalstaatliche Institutionalisierung. Die erstmalige gesellschaftliche Debatte über die zunehmende Zersiedelung und das Fehlen günstigen Wohnraums begann in den 1950er und 1960er Jahren (Koll-Schretzenmayr 2008). Die darin formulierte Notwendigkeit nationaler Regeln zur Raumplanung erkannten Volk und Stände 1969 durch die Annahme von zwei entscheidenden Verfassungsartikeln an, jene über das Eigentum und über die Raumplanung (damals Art 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup>, heute Art 26 resp. 75 der BV).<sup>4</sup> Der Bundesrat reagierte 1972 mit einem dringlichen Bundesbeschluss ebenfalls, durch den erstmals provisorische Schutzgebiete definiert wurden (Bühlmann *et al.* 2004).

Mit dem Beschluss des nationalen Raumplanungsgesetzes (RPG)<sup>5</sup>, das auf den 1. Januar 1980 in Kraft trat, kam der Bund dem in der Bundesverfassung festgeschriebenen Gesetzgebungsauftrag nach. Es wurden nationale Ziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung<sup>6</sup> sowie im Wesentlichen die Instrumente, Verfahren und Zuständigkeiten auf den verschiedenen Schweizerischen Staatsebenen definiert (Bühlmann *et al.* 2004). Das Gesetz wurde zu Beginn des 21. Jahrhunderts umfassend revidiert und beinhaltet nun unter anderem eine Stärkung der Bundesebene, strikere Möglichkeit zur Begrenzung der Siedlungsgrenzen und die Möglichkeit einer Mehrwertabschöpfung bei Neubauten. Die Änderungen wurden von Volk und Ständen angenommen und am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt.

Die wichtigsten Instrumente zur Koordination und Nutzung des Lebensraums in der Schweiz sind (1) *Konzepte* und *Sachpläne* des Bundes, (2) die *Richtpläne* der Kantone sowie (3) die *Nutzungspläne* der Gemeinden. Diese drei Instrumente basieren über alle Staatsebenen hinweg auf strategischen Grundlagen (wie *Leitbildern*, *Raumkonzepten* oder *Sachplänen*), bauen aufeinander auf, legen die raumplanerischen Ziele auf den verschiedenen Staatsebenen fest und konkretisieren diese für

---

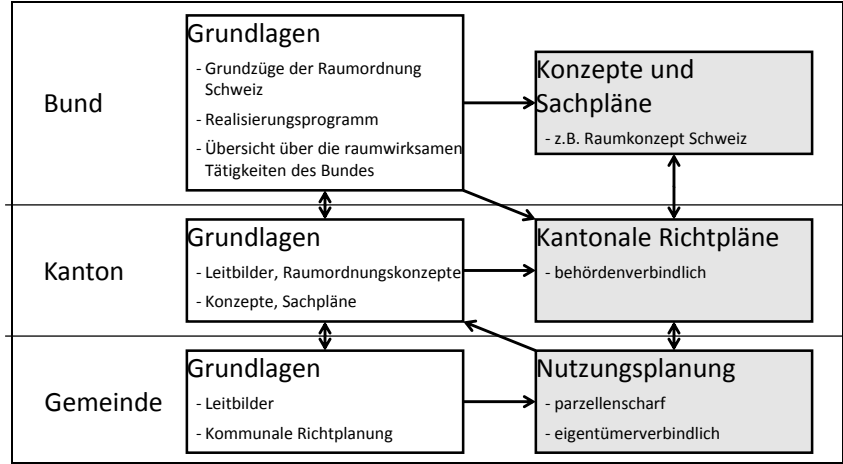
4 Genauer: Art. 26 BV (Eigentumsgarantie) sowie Art. 75 BV (Raumplanung), in: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV vom 18. April 1999, Stand 18. Mai 2014). Schweizerisches Bundesrecht: Systematische Rechtssammlung. Online: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> [Zugriff: 03.04.2015].

5 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG vom 22. Juni 1979, Stand 1. Mai 2014). Schweizerisches Bundesrecht: Systematische Rechtssammlung. Online: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/index.html> [Zugriff: 03.04.2015].

6 Die wichtigsten Ziele des schweizerischen Raumplanungsgesetzes sind gemäß Artikel 1 RPG eine haushälterische Bodennutzung, der Schutz der Lebensgrundlage (wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft), die Schaffung wohnlicher Siedlungen und eine angemessene Dezentralisierung von Besiedelung und Wirtschaft.

die jeweils tieferen Staatsebenen (Lendi und Elsasser 1986). So bilden die Konzepte und Sachpläne auf Bundesebene die Grundlage für behördenverbindliche, jedoch unterschiedlich genau definierte *kantonale Richtpläne*, die wiederum die Grundlage für behördenverbindliche *kommunale Richtpläne* respektive für die parzellenscharfe und eigentümerverbindliche *kommunale Nutzungsplanung* sind (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Die Grundlagen und die wichtigsten Instrumente (graue Boxen zeigen mindestens behördenverbindliche Instrumente) der Schweizerischen Raumplanung und ihre jeweiligen Planungsebenen



Quelle: eigene und ergänzte Darstellung nach Bühlmann *et al.* (2004).

Die Schweizerische Raumplanung ist somit stark von föderalistischen Prinzipien geprägt, wobei die Kantone bis heute – auch nach der Verabschiedung und des Inkrafttretens des revidierten RPGs – bei der Gestaltung des Raums eine starke Rolle einnehmen. Die Kantone geben strategisch die anzustrebenden räumlichen Entwicklungen ihrer Gebiete durch die Richtpläne vor, die in einem ersten Schritt auf Bundesebene bewilligt und in einem zweiten Schritt auf (teilweise regionaler, hauptsächlich aber) kommunaler Ebene in der *Nutzungsplanung* parzellenscharf und den Bedürfnissen der Kommunen entsprechend konkretisiert und circa alle zehn bis fünfzehn Jahre revidiert werden (Bühlmann *et al.* 2004).

Eine von diesen föderalen Grundsätzen abweichende Rolle spielen in der Schweizerischen Raumplanung die Instrumente der neuen Agglomerationspolitik des Bundes, die auf Basis der neuen Bundesverfassung ab 2001 erarbeitet wurden. *Agglomerationsprogramme*, *Modellvorhaben* und *Projects urbains* sind raumwirksame Instrumente, über deren Gebrauch direkt auf Bundesebene entschieden wird. Gemeinden, Städte und Kantone können sich in enger Zusammenarbeit mit konkre-

ten Planungs- und Entwicklungsprojekten bewerben. Eingereichte Projekte, die sich hinsichtlich überkommener Verkehrs- und Siedlungsfragen (*Agglomerationsprogramme*), Quartieraufwertungsfragen (*Projets urbains*) respektive innovativer Lösungen zur nachhaltigen Raumplanung (*Modellvorhaben*) als besonders relevant erweisen, erhalten Förderbeiträge.

## Raumplanerische Aufgaben und raumwirksames Instrumentarium der Gemeinden

Die wichtigsten raumplanerischen Aufgaben der Gemeinden – die im vorliegenden Buch im Fokus stehen – liegen dabei erstens in der parzellenscharfen Konkretisierung der *kantonalen Richtpläne* mittels Erarbeitung und Überarbeitung der *kommunalen Nutzungsplanung*. Zweitens sind die Gemeinden für die baupolizeiliche und administrative Überprüfung der juristischen Vorgaben zuständig.

Gemeinden haben für die Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben unterschiedliche Instrumente zur Hand (Muggli 2011). Die erste Gruppe von Instrumenten, die *kommunale Nutzungsplanung*, ist die wichtigste im kommunalen administrativen und politischen Alltag. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen zwei Arten von *Nutzungsplänen*: dem *Rahmennutzungs-* und den *Sondernutzungsplan* (Bühlmann *et al.* 2004; Lendi und Elsasser 1986).

*Rahmennutzungspläne* bezeichnen flächendeckende Pläne. Mit ihnen wird für die gesamten betroffenen Gemeindegebiete und immer in Abstimmung mit respektive Anlehnung an kantonale (oder regionale) Richtpläne die Nutzung des Bodens festgelegt (vgl. RPG, Art. 14-20). *Rahmennutzungspläne* bestimmen somit, auf welchen Parzellen überhaupt und mit welcher Nutzungsabsicht sowie in welcher Nutzungsdichte und -höhe gebaut werden darf. Sie sind für alle Gemeinden der Schweiz durch übergeordnetes Recht vorgeschrieben und bilden gemeinsam mit den kantonalen und kommunalen *öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften*, die zusätzlich noch die administrativen Verfahren und Abläufe regeln, die Grundlage für die Erteilung von Baubewilligungen. Grundsätzlich müssen Rahmennutzungspläne gemäß RPG zwischen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterscheiden. Eine genauere Unterteilung beispielsweise in Wohn-, Gewerbe-, Misch- oder Industriezonen ist jedoch möglich und weit verbreitet. Es gibt demnach Zonen, in denen nicht gebaut werden darf. Gleichzeitig gibt es keinen Zwang, eine vordefinierte Nutzung verwirklichen zu müssen (Bühlmann *et al.* 2004). Diese Art von *Nutzungsplänen* tragen je nach Kanton unterschiedliche Bezeichnungen wie *Bauzonenplan*, *Zonennutzungsplan* oder *Bau- und Zonenordnung*.

*Sondernutzungspläne* sind nicht durch übergeordnetes Recht vorgeschrieben, spezifizieren die Grundlagen der *Rahmennutzungspläne* oder schaffen von ihr abweichende Regelungen. Erstens können gebietsbezogene *Sondernutzungspläne* (wie *Gestaltungspläne*) definiert werden, welche von der *Rahmennutzungsplanung* abweichen und die Bebauungs- und Nutzungsmöglichkeiten größerer Flächen oder



über mehrere Parzellen hinweg regeln. Häufig wird bei der Erarbeitung solcher Pläne auf eine besondere architektonische Qualität geachtet. Ziel ist beispielsweise die genaue Definition der Baukörper und/oder -volumen, um eine optimale Nutzung des Raums zu ermöglichen. Solche Instrumente werden je nach kantonalen Vorgaben auch *Quartiers-*, *Überbauungs-*, *Detailnutzungsplan* oder *Überbauungsordnung* genannt. Weitere *Sondernutzungspläne* legen den genauen Verlauf von Straßen und Zufahrten fest (*Erschließungspläne*) oder sichern den Raum, der für künftige öffentliche Bauten und Anlagen als notwendig erachtet wird (*Baulinienpläne*). Während *Rahmennutzungspläne* von kantonalen Behörden genehmigt werden müssen, unterliegen *Sondernutzungspläne* zusätzlich der Genehmigung durch die kommunale Exekutive, teilweise gar der kommunalen Legislative (Bühlmann *et al.* 2004).

Zweitens können strategische und behördenverbindliche *Leitbilder* und/oder *kommunale Richtpläne* erarbeitet werden, um die Richtung der kommunalen Entwicklung im Rahmen kantonalen Vorgaben festzulegen. Während *Leitbilder* ohne rechtliche Bindung die gewünschte Richtung der kommunalen Entwicklung und mögliche Maßnahmen skizzieren, gehen *kommunale Richtpläne* einen Schritt weiter, weil durch sie behördenverbindlich bestimmte raumplanerische Ziele und Tätigkeiten festgeschrieben werden. *Richtpläne* können zur Siedlungs- oder Wirtschaftsentwicklung, zum Verkehr oder zu Landschaft und Umwelt erarbeitet werden, informieren die Bevölkerung und dienen der frühestmöglichen Erkennung von Interessenkonflikten. *Kommunale Richtpläne* werden im Gegensatz zu ihren kantonalen Pendanten nicht vom RPG vorgeschrieben, jedoch sehen einige Kantone bestimmte kommunale Richtpläne vor (Bühlmann *et al.* 2004).

Das Instrumentarium der Gemeinden reicht je nach Interpretationsspielraum über die in der Raumplanungsgesetzgebung festgelegten Instrumente hinaus (Muggli 2011). Gemeinden können auch raumwirksame Entscheidungen fällen oder Entwicklungsprozesse steuern, indem sie beispielsweise finanzielle Anreize setzen (Senkung/Hebung des kommunalen Steuerniveaus), öffentlich-private Kooperationsformen eingehen (von öffentlich-privaten, formellen oder informellen Absprachen über Partnerschaften bis zu breiten Partizipationsprozessen) oder einzelne Liegenschaften käuflich erwerben und nachfolgend entweder selbst entwickeln oder im Baurecht abgeben (*Bodenpolitik*).

In meiner analytischen Arbeit werde ich die unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* anhand der verschiedenen Arten der autonomen Wahl und Nutzung dieser raumwirksamen Instrumente untersuchen (vgl. Kapitel 2.4). Zur Vereinfachung unterteile ich die verschiedenen Instrumente in drei Kategorien (vgl. Tabelle 1 und Kapitel 3.3, dort wird die Entstehung der Kategorien zur systematischen Analyse der untersuchten Gemeinden ausgeführt):

1. Instrumente, deren kommunale Nutzung durch übergeordnetes Recht (RPG oder kantonale Baugesetze) vorgeschrieben wird (reguläre Instrumente)
2. Instrumente, über deren Nutzung auf kommunaler Ebene entschieden werden kann, die aber noch dem Instrumentarium der raumplanerischen Grundlagen angehören (optionale Instrumente)
3. Instrumente, die raumwirksam sind, aber nicht dem Instrumentarium der raumplanerischen Grundlagen angehören (weitere Instrumente)

*Tabelle 1: Drei Arten von raumwirksamen Instrumenten*

REGULÄRE INSTRUMENTE	OPTIONALE INSTRUMENTE	WEITERE INSTRUMENTE
Rahmennutzungspläne (öffentlich-rechtliche Bauvorschriften)	Kommunale Leitbilder	finanzielle Anreize
Kommunale Richtpläne (wenn vorgeschrieben)	Kommunale Richtpläne	verschiedene Verhandlungs- und Kooperationsformen
	Sondernutzungspläne	Bodenpolitik

Quelle: eigene Darstellung.

### 2.1.3 *State of the Art* der Forschung zu (Schweizer) Gemeinden und lokalem Regieren

#### Von den lokalen Machtstrukturen in Schweizer Gemeinden ...

Ladner (1991) stellte Anfang der 1990er Jahre einen Kontrast zwischen der Wichtigkeit der Gemeinde im Lebensalltag und dem Anteil sozialwissenschaftlicher Forschung der politischen und sozialen Prozesse auf kommunaler Ebene fest. Ladners Verdikt macht vor allem auf das Fehlen von breit abgestützten, systematischen und komparativen Studien zum Schweizerischen Gemeindewesen aufmerksam. Die Gemeindeforschung war in der Schweiz bis Ende der 1970er Jahren geprägt von soziologischen und ethnologischen (Einzel-)Fallstudien; es fehlte eine stärker politikwissenschaftliche Fundierung (Germann 1980).

Messmers (1975) Einzelfallstudie zur Gemeinde Scharans kann als Beispiel dieser Tradition dienen. Messmer untersuchte in einer ethnologischen Langzeitstudie neben den gesellschaftlichen Wirkungsbereichen der Einwohnerinnen und Einwohner auch Aspekte des politischen Gemeindelebens. Mit ähnlicher Methodik, jedoch deutlich stärker auf die politischen Prozesse ausgerichtet, zeigt Windisch (1976, 1980) das Kräfteressen zweier rivalisierender Clans, die über Jahrzehnte das politische Leben in der Gemeinde Chermignon dominierten. Seine Studie liest sich aus der (heutigen) Sicht eines Städtlers wie das perfekte Vorurteil über das (politische) Leben in einer Kleingemeinde. Windisch zeigt, wie zwei politisch neutrale lokale Gemeinschaften (in einem [familiären] Konflikt um die Zugehörigkeit zu einem be-

stimmten Dorfmusikverein) aufgrund ihrer starken gesellschaftlichen Verankerung neben der lokalen – einander entgegengerichteten – Partikularpolitik auch die sozialen Beziehungen im Ort stark polarisierten. So bewirkten die beiden Clans durch die ausgeübte soziale Kontrolle unter anderem eine regelmäßige Wahlbeteiligung von über 90 Prozent, aber auch die komplette soziale Zweiteilung der Ortschaft (beispielsweise in Bezug auf die Frequentierung von Lebensmittelläden oder Dorf-kneipen). Zum gegenteiligen Resultat hinsichtlich kommunaler politischer Strukturen kommt Wiegandt (1980). In ihrer Studie zur Gemeinde Mase schließt sie, dass auch in Kleingemeinden nicht zwingend Clan- und Familienstrukturen, sondern interessenbasierte Konfliktlinien das politische Leben bestimmen können.

Das 1980 publizierte Schweizer Jahrbuch für politische Wissenschaft mit dem Fokus auf Lokalpolitik legt nahe, dass neben den soziologischen und ethnologischen Studien auch politikwissenschaftlich-komparative Untersuchungen lokaler Politik sinnvoll wären. Linder (1980) fasst in seinem Überblicksartikel die zentralen Mechanismen lokaler Politik zusammen (vgl. die jeweiligen Einzelartikel: Burger 1980; Lehner *et al.* 1980). Dabei verweist er auf die Vielfalt an Einzelfallstudien, auf die relativ gesehen höheren Forschungstätigkeiten in der Westschweiz, aber auch auf die generelle Wichtigkeit, Forschung zu lokaler Politik zu intensivieren. Wie Linder nimmt auch Bassand (1980) die *Community-Power-Debatte* aus amerikanischen Untersuchungen zur Machtverteilung in den Städten auf, um einen zukünftigen, gesamtschweizerischen Forschungsfokus zu skizzieren. Seine Ausführungen basieren auf einer systematischen empirischen Untersuchung von Städten und größeren Gemeinden in der Westschweiz, die er mit einem Kollegen durchführte, um herauszufinden, welche sozialen Schichten in den kommunalen Exekutiven der sich urbanisierenden Westschweiz konzentriert vorkommen (vor allem hochgebildete Männer im Alter zwischen 40 und 60 Jahren), woher die kommunalen Führungskräfte stammen (vor allem aus den jeweiligen Heimatkantonen, weniger aber aus den Heimatgemeinden) sowie welchen Parteien sie angehören (vor allem denen der politischen Mitte) (Bassand und Fragnière 1978).

### **... hin zur breiten Analyse lokalpolitischer Institutionen, Prozesse und Entscheidungen**

Während die Forschungstätigkeiten über Schweizer Gemeinden in den 1980er Jahren eher bescheiden ausfielen, erschienen in den letzten 20 Jahren viele Studien zu lokalpolitischem Handeln und lokalpolitischen Prozessen. Diese Literatur überblickt lokale Staatstätigkeiten, kommunale politische Beteiligungsformen und Organisationen sowie den institutionellen Aufbau der Schweizer Kommunen. Die Forschung zu den Schweizer Gemeinden deckt sich dabei inhaltlich sowie methodisch mit den internationalen Forschungstätigkeiten zur Politik auf der untersten Staatsebene.

Ein erster Fokus liegt auf deskriptiven Analysen der kommunalen Institutionen und ihrem Wandel über die Zeit (Ladner 2008, 2001; Ladner und Steiner 2003; Geser 2002). Methodisch beruhen diese Arbeiten vielfach auf den bereits mehrmals durchgeführten Befragungen und statistischen Auswertung der Gemeindeschreiberinnen und -schreiber. Dabei zeichnen sich die Schweizer Gemeinden im internationalen Vergleich vor allem durch ihre relative Kleinheit und Vielzahl aus – eine Tatsache, die sich auch mit zunehmender Zahl an Gemeindefusionen nur sehr langsam verändert. Hinsichtlich der politischen Institutionen sind die bereits angesprochene Gemeindeautonomie und die daraus entstehende Vielfalt an Möglichkeiten politisch-administrativer Organisationsformen ein typisches Merkmal von Schweizer Gemeinden. Eine vergleichbare Analyse im US-amerikanischen Kontext bietet zum Beispiel Oliver (2012a, 2001). Er stellt eine ähnliche Vielfalt im politisch-administrativen Aufbau fest und sieht die Gründe dafür ebenfalls im föderalen Staatsaufbau und der daraus resultierenden Entscheidungsautonomie.

Weiter zeigen Kübler und Dlabac (2015) in ihrem Sammelband zur Demokratie in Gemeinden unter anderem aktuelle Herausforderungen und Reformmöglichkeiten der politisch-administrativen Organisation in Schweizer Gemeinden auf. Dabei entsprechen die aufgezeigten Resultate, beispielsweise die Problematisierung von Milizsystemen und deren mögliche Entschärfung durch Gemeindefusionen, den auch im internationalen Vergleich im Fokus stehenden Herausforderungen und Lösungsvorschlägen (Oliver 2000; Dafflon 2013).

Zweitens untersuchen diverse Autorinnen und Autoren die lokalen Parteienlandschaften in der Schweiz, das politische Verhalten der Stimmbürgerschaft sowie die verschiedenen Determinanten für die Demokratiequalität auf kommunaler Ebene. Dabei zeigt sich in der Studie von Ladner und Bühlmann (2007; vgl. auch Bühlmann 2006) unter anderem, dass die Gemeindegröße eine gewisse Rolle für die Demokratiequalität und Partizipationsmöglichkeiten hat. Insgesamt schließen die Autoren auf einen eher negativen Einfluss der Gemeindegröße auf die Demokratiequalität (Ladner und Bühlmann 2007). Ladner (1991) zeigt zusätzlich, dass mit zunehmender Gemeindegröße die relative Teilnahme an Gemeindeversammlungen sinkt und dass linke Parteien nur in mittelgroßen und großen Gemeinden eine wirkliche Chance auf Exekutivämter haben (Ladner 2008).

Auch im internationalen Vergleich sind ähnliche Phänomene zu beobachten – wobei vor allem die These regelmäßig bestätigt wird, dass kleine Gebietskörperschaften für die lokale Demokratiequalität von Vorteil sind (vgl. z.B. Deters *et al.* 2014; Oliver 2000).

Drittens beschäftigen sich unter anderem Ladner (1994), Plüss (2012a; Plüss und Kübler 2013) sowie Heinelt (2012) oder Bäck *et al.* (2006) mit den Rollen von städtischen Exekutivmitgliedern und Stadtparlamenten sowie mit deren Veränderung in den letzten Jahren – am Beispiel der Schweizer Städte, aber auch vergleichend im internationalen Kontext. Die Resultate bestätigen, dass den lokalpolitisch

Verantwortlichen eine nach wie vor wichtige Rolle in lokalpolitischen Entscheidungen zukommt. Die zunehmende Inklusion privater Akteurinnen und Akteure in politische Prozesse schwächt die politischen Führungskräfte nicht, obwohl sich deren Verhalten und somit auch die metropolitanen und lokalen *Governance*-Formen mit der Zeit ändern. So stärken zum Beispiel Exekutivmitglieder ihre Position, indem sie Netzwerke mit weiteren wichtigen Akteurinnen und Akteuren im Metropolraum vermehrt suchen und aufbauen (Plüss 2012b, 2014).

Eine weitere Strömung lokalpolitischer Forschung untersucht lokalpolitische und gesellschaftliche Prozesse auf Basis von (Einzel-)Fallstudien. Hier stehen vor allem Analysen von Machtstrukturen sowie (stadt-)räumliche Veränderungsprozesse in städtischen Gemeinden im Zentrum, die auf den Annahmen der international häufig benutzten urbanen Regimetheorie basieren (vgl. detaillierter und im internationalen Vergleich Kapitel 3.3 sowie Cattacin 1994; Hitz *et al.* 1995a; Rüegg 1996; Kühne 1997; Güller und Schenkel 2002; Eberle 2003; Crivelli und Dlabac 2004; Uhlmann 2006; Schmid 2006; van der Heiden und Terhorst 2007; van der Heiden 2010b; Devecchi 2012; Wolff 2012; Koch 2013a).

Weniger häufig als die großen Städte geraten kleinere Schweizer Gemeinden in den Blick von Studien dieser Art. Hier stehen häufig raumplanungs- und regionalpolitische Fragen und Entscheidungen im Zentrum der Analysen – teilweise jedoch mit einem anderen theoretischen Fokus. Dabei zeigt sich klar das vorhandene Potenzial lokalpolitischer Agency in Schweizer Gemeinden, etwa bei der unterschiedlichen Nutzung von Policy-Instrumenten in raumordnenden Prozessen oder beim Aufbau von lokalen und regionalen Netzwerken (Plüss und Kübler 2010; van der Heiden 2010a; Hersperger *et al.* 2013; Knoepfel *et al.* 2012).

Ähnliche Resultate hinsichtlich der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten zeigen auch Schmidt (i.E.), Thema ist die Wirkmacht der kommunalen Bauverwaltung) sowie Loepfe und Van Wezemaal (Van Wezemaal und Loepfe 2009; Loepfe 2014; Loepfe und Van Wezemaal 2015; Van Wezemaal 2010), welche ihre Analyse auf die öffentlich-privaten Netzwerke bei der Erstellung größerer Überbauungen zentrieren. Ihre Erkenntnisse betreffen vor allem den vorhandenen kreativen Umgang der lokalen Verwaltung respektive der privaten Entwicklungsfirmer mit den vorgeschriebenen Planungs- und Baubewilligungsabläufen.

## **Einbettung der vorliegenden Studie**

Wie lässt sich die vorliegende Studie in die Literatur zur Analyse (schweizerischer) Lokal- und/oder Gemeindepolitik einordnen? Mein erklärtes Ziel ist es, die Unterschiede und Ähnlichkeiten lokaler *Governance*-Formen zu erklären und dabei die verschiedenen Möglichkeiten der lokalen Steuerung raumwirksamer Prozesse zu untersuchen. Diesem Ziel gehe ich in einem fallstudienbasierten, komparativen Forschungsdesign sowie mithilfe von halbstrukturierten Befragungen und qualitativen Analysemethoden nach.

Mein Forschungsdesign und der thematische Fokus unterscheiden sich dabei von den ersten beiden skizzierten Forschungssträngen zur kommunalen Politik einerseits methodisch, da kein quantitatives Design angestrebt wird. Andererseits stehen auch thematisch andere Fragen im Vordergrund, da nicht in erster Linie lokale Wahlen, die daraus resultierende politische Färbung der Gemeindeexekutiven- und legislativen oder die kommunale Demokratiequalität untersucht werden. Trotzdem sind Anknüpfungspunkte zu diesen Literatursträngen vorhanden: Die Steuerung raumwirksamer politischer Prozesse durch die lokalpolitischen Akteurinnen und Akteure in unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* wirft immer wieder auch Fragen zur politischen Legitimität bestimmter Entscheidungen auf – vor allem dann, wenn private Eigentumsrechte mit öffentlichen Interessen in Konflikt geraten. Weiter sind auch die für föderale Systeme typischen und bereits beschriebenen Unterschiede in der politisch-administrativen Organisation der Gemeinden wichtige Einflussgrößen in der kommunalen Raumordnungspolitik, wie ich in Kapitel 3.1.2 weiter ausführe.

Die vorliegende Studie lässt sich besser mit den im Überblick der Forschungstätigkeit zuletzt genannten Forschungsfragen und -traditionen vergleichen, weil sich einerseits die dort untersuchten Fragestellungen und deren Erklärungsversuche thematisch ähnlich: So stellt sich auch hier die empirische und theoretische Frage nach unterschiedlichen Rollen lokaler öffentlicher und privater Akteurinnen und Akteure, nach kommunalen Machtverhältnissen und nach den lokalen Gestaltungsmöglichkeiten von Politik, Verwaltung und privaten Interessengruppen für raumrelevante lokale Prozesse. Andererseits sind die methodischen Zugänge meinem Vorgehen ähnlicher.

Die vorliegende Arbeit kann jedoch auch von den thematisch und methodisch ähnlicheren Studien abgegrenzt werden. So steht erstens nicht nur eine Fallgemeinde, sondern neun zu vergleichende Gemeinden im Zentrum meiner Untersuchung. Der komparative Fokus ermöglicht es nicht nur, unterschiedlich große Gemeinden in verschiedenen ökonomischen Situationen und mit ihren unterschiedlichen *Governance*-Formen zu studieren, sondern auch, ein besseres Verständnis der vielen weiteren Agglomerationsgemeinden zu schaffen – wie es in der Literatur zur *Urban Governance* immer wieder gefordert wird (vgl. Kapitel 3.1).

Zweitens untersuche ich nicht die lokale *Governance* großer Städte, sondern die von Agglomerationsgemeinden – was, wie sich im Laufe des Texts zeigen wird, einige theoretische Konsequenzen und auch empirische Unterschiede nach sich zieht (vgl. Kapitel 2.2, 3.2 und 10). Metropolraumkernstädte – nicht nur in der Schweiz – stehen zudem aufgrund ihrer Größe und ihrer wirtschaftlichen Relevanz relativ häufig im Forschungsfokus – eine Aussage, die auf die Agglomerationsgemeinden nicht uneingeschränkt zutrifft. Um jedoch politische, ökonomische und soziale Dynamiken in Metropolräumen als Ganzes erfassen zu können, ist ein besseres empiri-

sches und theoretisches Verständnis für das Funktionieren der kleineren Umlandgemeinden wichtig.

Drittens zeigt sich eine relativ große Varianz der theoretischen Zugänge der beschriebenen Studien zur lokalpolitischen Entscheidungsfindung. Die Akteur-Netzwerk-Theorie und die *Assemblage*-Ansätze (vgl. z.B. Latour 1987, 2008; Deleuze und Guattari 1987; DeLanda 2002, 2006), denen die Studien von Schmidt, Loepfe und Van Wezemaal folgen, zielen dabei stark auf die Erforschung sozialer Mikroprozesse ab – was sich in komparativen Studien hinsichtlich des Analyselevels als Nachteil erweist. Herbsberger *et al.* (2013) ziehen den Advokativkoalitionen-Ansatz nach Sabatier *et al.* heran (vgl. z.B. Sabatier und Weible 2007; Kübler 2001; Weible *et al.* 2009), um die Veränderungen in raumpolitischen Fragen auf kommunaler Ebene zu erklären. Diese konzeptionelle Basis erweist sich als sinnvoll, wenn längere Zeitperioden untersucht werden, in denen starke ideelle Konflikte zwischen mehreren Advokativkoalitionen auftreten – Konflikte, die sich in den letzten zehn Jahren in der schweizerischen Raumplanung auf lokaler Ebene eher seltener beobachten lassen.

Für die hier angestrebte Erklärung der Unterschiede zwischen den lokalen *Governance*-Formen bieten sich die Ansätze zur Erforschung lokaler Machtstrukturen, zu urbanen Regimen und *Urban Governance* an – was den starken theoretischen Fokus auf diese Ansätze im Kapitel 3.1 erklärt. Einen wichtigen Grund für diesen Fokus nennt Pierre (2011), wenn er sagt, dass urbane Politik immer auch lokale Politik ist. Städte sind im internationalen Vergleich häufig die einzigen Gebietskörperschaften auf der untersten Staatsebene, die einen gewissen Handlungsspielraum hinsichtlich ihrer lokalen Entwicklung aufweisen, obwohl auch sie in staatspolitisch höhere Institutionen eingebettet sind. Dieser Umstand ist der Tatsache geschuldet, dass in weniger föderal organisierten Staaten lediglich die großen Städte genügend politische, finanzielle und personelle Ressourcen und Möglichkeiten aufweisen, um lokale Politik autonom zu gestalten. Diese Attribute gelten in der Schweiz nicht nur für die großen Städte, sondern durch die hohe Autonomie auch für kleinere und mittelgroße Gemeinden. Die einleitend beschriebene These, dass die suburbanen Gemeinden zwar einer generellen Tendenz der Urbanisierung unterworfen sind, aber doch lokale Entscheidungsfreiheiten bestehen, wird mittels einer theoretischen Einbettung in diesen Literaturstrang sinnvoll analysierbar (vgl. Kapitel 3).

## 2.2 EMPIRISCHE UND THEORETISCHE VIELFALT VON AGGLOMERATIONSGEMEINDEN

Ziel dieser Monografie ist die Analyse lokaler *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden. Aber bereits in diesem Satz stecken neben den theoretischen Konzepten definitorische Schwierigkeiten. Denn die Agglomerationsgemeinde *an sich* gibt es nicht. In diesem Teilkapitel sollen demnach verschiedene Annäherungen an die Agglomerationsgemeinden versucht werden, um einen Überblick über deren Entwicklung und die vorhandene empirische Vielfalt dieser Art von Gemeinden zu bekommen – die sich auch theoretisch widerspiegelt.

Als erster Fokus ist eine kurze Einführung in die Geschichte der (Schweizer) Agglomerationen und Metropolräume sinnvoll. Eine erste Welle der Verstädterung begann in der Schweiz ab Ende des 19. Jahrhunderts mit dem *Städtewachstum im engeren Sinn* und der *Agglomerierung* (vgl. jeweils Schuler 1999; Bassand 2005; Kübler 2006). Kennzeichnend war die Vergrößerung der Stadtgebiete durch Eingemeindungen, Gebietsreformen oder Gemeindefusionen. Die damaligen Kernstädte bestanden vor allem aus den teilweise noch mittelalterlichen Stadtkernen, die dem Platzanspruch einer immer größer werdenden städtischen Arbeiterschicht nicht mehr genügten. Am Stadtrand entstanden darum erste Arbeiterwohnsiedlungen nahe den Industriestandorten, die aufgrund der zentralen Netzwerkfunktionen der Städte und den immer stärker ausgebauten Eisenbahnnetzwerken in unmittelbarer Nähe zu den Städten errichtet wurden. Die Gemeinden, auf denen Industriebauten und Arbeiterwohnungen entstanden, waren Teil der Erweiterung der Städte.

Seit den 1950er Jahren und der damals beginnenden *Suburbanisierung* durch die verbesserte Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs und die finanzielle Möglichkeit vieler Leute, auf den motorisierten Individualverkehr umzusteigen, bildeten sich Agglomerationen als funktional integrierte Räume. Die zusätzliche funktionale Erschließung der vormals agrarisch geprägten Dörfer in der Phase der *Periurbanisierung* resultierte in bebauten Gebieten, die nicht mehr zwingend in baulichem Zusammenhang mit den Kernstädten standen. Die Arbeitsplätze entwickelten sich parallel in den suburbanen Zonen weiter, während die Kernstädte Schrumpfungsprozessen unterlagen (Stichwort »A-Stadt«, Frey 1997; Heye und Leuthold 2006; Kübler 2006). Die Pendlerströme nahmen auch wegen des sich stark entwickelnden öffentlichen Verkehrs zu, was in der Folge zu »Schlafstädten/-orten« führte.

Die heute beobachtbaren Metropolräume entstanden im Zuge der *Metropolisierung* ab Mitte der 1980er Jahre durch die steigende Mobilität zwischen den Agglomerationen. Solche funktional integrierten Metropolräume stehen in der zunehmend globalisierten Wirtschaft immer stärker gegenseitig in Konkurrenz. Sie zeichnen sich durch eine hohe Verflechtung wirtschaftlicher Ströme sowie eine starke räumliche Verteilung und Fragmentierung der Wohn- und Produktionsstandorte aus



(Bronger 2004; Brenner 2004). Seit einigen Jahren gewinnen die Kernstädte solcher Metropolräume wieder an Bedeutung, es ist wieder chic, zentral und urban zu wohnen (*Reurbanisierung*) (Kübler 2006).

Dieser historischen Perspektive ist in der Schweiz auch die statistische Definition von Urbanität geschuldet, nach der alle Gemeinden in verschiedene Typen respektive Stadien von »urban« aufgeteilt werden. Die zweite Annäherung an die in der vorliegenden Studie im Zentrum stehenden Gemeinden ist demnach eine statistische. Die seit 2014 angewandte, neue Methode zur Bestimmung urbaner Gemeinden in der Schweiz, basiert – wie die früher verwendete Methode (Schuler *et al.* 2005; Kübler 2006) – auf funktionalen Kriterien (wie der Pendlerverflechtung). Dabei wird aber der grundlegende Fokus nun auf die Siedlungsdichte verschoben, wobei unter anderem die Bevölkerungszahl, die Beschäftigtenzahl sowie die Logiernächte einbezogen werden (BFS 2014). Die neue Definition fasst vor allem die Agglomerationskerne breiter und weist die Möglichkeit auf, Gemeinden statistisch zu erfassen, die sich nicht nur an einer einzelnen Kernstadt orientieren – beides Neuerungen, die der sozialräumlichen Realität eher gerecht werden.

Das Resultat ist die Kategorisierung aller Schweizer Gemeinden in »Kerne« (entweder als Agglomerationskerne oder als städtische Orte außerhalb von Agglomerationen), Gürtel- oder mehrfach orientierte Gemeinden sowie in Gemeinden, die sich im ländlichen Raum befinden. Die ersten beiden Kategorien zusammen definieren den Schweizerischen Raum mit städtischem Charakter. Das BFS weist gemäß dieser Definition 1.099 Gemeinden als urban – als Teil der Schweizer Agglomerationsräume – aus, in denen 73 Prozent der Bevölkerung der Schweiz in 49 unterschiedlichen Agglomerationsräumen leben.

Eine dritte Annäherung an verschiedene Phänomene urbaner Ballungsräume ist über die Fachliteratur aus Politikwissenschaft, Geografie oder Architektur möglich. Die Umschau zeigt die Gemeinden in Agglomerationsräumen diverser westlich-demokratischer Länder als in verschiedener Hinsicht stark fragmentierte Räume. Es kann eine zunehmende Tendenz zu einer *politischen* Fragmentierung beobachtet werden, die an den Wähleranteilen für unterschiedliche Parteien abgelesen werden kann (Kübler und Scheuss 2005; Hoffmann-Martinot und Sellers 2005; Sellers *et al.* 2013). Während die Kernstädte in den meisten untersuchten europäischen Ländern zunehmend links-grün regiert werden, sind in den ärmeren Vororten Tendenzen zu überwiegend national-konservativem Wählen zu beobachten. Gleichzeitig haben in bestimmten Agglomerationsgemeinden zunehmend wirtschaftsliberal-konservative Parteien die höchsten Wähleranteile. Es handelt sich dabei um Gemeinden mit sozioökonomisch vorwiegend besser gestellten Einwohnerinnen und Einwohnern. Über die Gründe dieser zunehmenden politischen Fragmentierung wird bis heute debattiert – einen Überblick bietet die Publikation von Sellers *et al.* (2013).

Weiter findet eine zunehmende *sozioökonomische* Segregation statt, die sich auf die Einkommensverteilung sowie die ethnische und religiöse Zugehörigkeit der Be-

völkerung in Agglomerations- und Metropolräumen bezieht (Oliver 2001, 2012b; Musterd 2005; Andersen und van Kempen 2001). Sozialräumliche Segregationstendenzen fallen in der Schweiz deutlich geringer aus als zum Beispiel in den Vereinigten Staaten oder in Frankreich, nehmen jedoch ebenfalls zu, was Studien zur Verteilung des Einkommens zeigen (vgl. z.B. Schaltegger *et al.* 2011; Schmidheiny 2006).

Schließlich – und sichtbar im architektonisch-städtebaulichen Diskurs zu suburbanen Räumen – ist eine *baulich-räumliche* Fragmentierung zu beobachten (Oswald und Schüller 2003; Sieverts *et al.* 2005; Lampugnani *et al.* 2007). Diese Fragmentierung bezieht sich auf die gebaute Umwelt innerhalb einzelner Gemeinden, aber auch auf Unterschiede zwischen den Gemeinden, und geht mit einer Diskussion über unterschiedliche Identitäten einher. Sieverts (1997, 2003; Sieverts *et al.* 2005) bezeichnet dabei Gemeinden, die weder Städte noch Dörfer sind als »Zwischenstädte«, deren bauliche Gestalt und Identität sich in einem Zwischenraum befinden, der in vielerlei Hinsicht noch nicht definiert ist. Während kleinere und größere Vororte davon profitieren, ihre Entwicklungsziele und -ideen an den Idealen des »Dorfes« respektive der »Stadt« zu orientieren, sind die mittelgroßen – typischen – Umlandgemeinden in diesem Identitätskontinuum gewissermaßen gefangen. Das Suchen und Finden einer kommunalen Identität ist demnach deutlich schwieriger, was sich in vielschichtigen politischen und sozialen Konflikten zeigt (Devecchi 2014).

Zusammenfassend lässt sich sagen, urbane Ballungsräume sind heute – in der Schweiz, aber auch in anderen westlichen Ländern – morphologisch so strukturiert, dass ihre politisch-institutionellen Grenzen häufig nicht mehr sichtbar sind (Kübler 2003; Koch 2011). Die Pendlergemeinden, die mittelgroßen Regionalzentren sowie Teile der ländlichen Gemeinden in Kernstadtnähe sind Teil eines urbanen, funktionalen Netzwerkes (Kübler 2003, 2006, 2014).

Obwohl eigentlich nur der Begriff der »Umlandgemeinde« vor dem Hintergrund der eben gemachten definitorischen Angaben für die untersuchten Gemeinden korrekt wäre, benutze ich in der vorliegenden Arbeit die Wörter »Agglomerationsgemeinde« und »suburbane Gemeinde« vereinfachend als Synonyme.

## 2.3 DER EINFLUSS VON STRUKTUR UND AGENCY ALS GRUNDLEGENDE ANNAHME

Die Schweizer Raumordnungspolitik basiert, wie beschrieben, auf föderal organisierten Entscheidungsprozessen, die jeder Staatsebene gewisse Aufgaben und Pflichten zuschreiben und der Gemeinde im internationalen Vergleich eine hohe Autonomie gewähren. Obwohl der Detailgrad der gesetzlichen Vorgaben von der

nationalen Gesetzgebung (*strategisch*), über die kantonale Richtplanung (*strategisch-räumlich*) zur kommunalen Zonennutzungsplanung (*parzellenscharf*) stark zunimmt, bleibt sogar auf der Parzellenebene ein gewisser Interpretations- und Entscheidungsspielraum bestehen. Private können ihre Parzellen im Detail nach ihren Ideen projektieren und bebauen (z.B. mit weniger Geschossen als möglich). Auf der anderen Seite können kommunale Behörden in die private Planung eingreifen, wenn sie das denn möchten (z.B. mittels Überzeugungsarbeit oder über die Veränderung der kommunalen Bau- und Zonenordnung).

Das lokale Ausnutzen von politischen, juristischen oder sozialen Entscheidungs- und Handlungsspielräumen scheint in Fragen der Raumordnung für die Gestaltung der gebauten Umwelt generell und für Fragen der Siedlungsqualität speziell eine nicht zu unterschätzende Rolle zu spielen (Van Wezemaal und Loepfe 2009; Loepfe 2014; Schmidt i.E.). Gleichzeitig kann nicht davon ausgegangen werden, dass dieses Handeln völlig frei von strukturierenden Bedingungen erfolgt. Schweizer Gemeinden befinden sich im Wettbewerb mit anderen Gemeinden, in besseren oder schlechteren ökonomischen Situationen, in verschiedenen Kantonen; sie sind unterschiedlich groß, weisen verschiedene administrative und politische Strukturen auf (Geser 2002; Vatter 2002, 2014) und sehen sich ganz unterschiedlichen privaten Planungspartnerinnen und Partnern gegenüber. Zeitgleich produzieren sie – wie einleitend als analytische Problemstellung aufgeworfen – teilweise trotz ähnlicher struktureller, aber auch individueller Bedingungen deutlich variierende gebaute Realitäten mit verschiedenen Siedlungs- oder Lebensqualitäten – was auf lokale Agency schließen lässt.

Strukturelle Bedingungen und individuelles, lokales Handeln sind demnach auf einen ersten Blick beide als Erklärungsdimensionen relevant, um der forschungsleitenden Fragestellung nach den Ähnlichkeiten und Unterschieden lokaler Formen von *Governance* gerecht zu werden. Diese Feststellung ist besonders wichtig, wenn man auf der Suche nach Ansätzen zur Erklärung unterschiedlicher Formen von *Governance* ist, die nicht ausschließlich aufgrund freier, individueller Entscheidungen auf lokaler Ebene zustande kommen, sondern auch strukturell-institutionelle Bedingungen als Erklärungsfaktoren miteinbeziehen, die bestimmtes individuelles Handeln fördern, hemmen oder gar verhindern können.

Diesen Gedanken aufnehmend gehe ich grundsätzlich davon aus, dass weder strukturelle Faktoren alleine noch rein individuelle Handlungen für die Gestaltung von Institutionen, lokale *Governance* und einen bestimmten politischen *Outcome* verantwortlich zu machen sind. Diese Grundannahme stützt sich auf diverse neo-institutionalistische Theoretikerinnen und Theoretiker (z.B. Hall und Taylor 1996; Immergut 1998; Lowndes 2001), die (aufbauend auf unterschiedlichen wissenschaftlichen Theoriesträngen und Disziplinen) die theoretische Verbindung der Makro- und der Mikro-Ebene vornehmen, um politische Prozesse zu erklären.

In den 1970er und 1980er Jahren war der methodologische Individualismus überaus populär (*Rational-Choice*-Ansätze, vgl. z.B. Downs 1957). Zeitgleich hatten aber auch funktionalistische oder strukturalistische Annahmen Hochkonjunktur (Almond und Powell 1966). Dieser Welle an wissenschaftlichen Arbeiten folgten in soziologischen und politikwissenschaftlichen Studien vermehrt theoretische Ideen, welche der Strukturtheorie von Giddens (1984) folgten und die Rolle der politischen Institutionen und Strukturen verschiedenster Art sowie die Rolle des individuellen Handelns als kombinierbare Erklärungsdimensionen thematisierten (March und Olsen 1984; Coleman 1990; Hall und Taylor 1996; Schmidt 2008). Politische Institutionen sind in dieser Sichtweise weder ausschließlich der Spiegel einer Gesellschaft (Kritik an den strukturalistischen Theorien) noch nur das Resultat rein individuell motivierten Handelns (Kritik am *Rational-Choice*-Ansatz). Zudem werden Institutionen nicht mehr ausschließlich als staatliche Institutionen verstanden. Normen, Werte und Diskurse, die unser tägliches Leben leiten, werden ebenfalls als institutionelle Bedingungen definiert, da sie, wie staatliche Institutionen auch, unserem Handeln Sinn geben und es anleiten (Schmidt 2008).

Was kann nun aus dieser Übersicht für die vorliegende Arbeit verwendet werden? Schon die in der Einleitung erwähnte ontologische Sicht macht klar, dass ich nicht von rational handelnden Menschen ausgehe. Es scheint für die hier angestrebte Untersuchung jedoch sinnvoll zu sein, von Akteurinnen und Akteuren auszugehen, die zwar strategisch und interessenbasiert handeln können, deren Handeln jedoch durch die Wahrnehmung strukturell-institutioneller Bedingungen bis zu einem gewissen Punkt geleitet und potenziell auch eingeschränkt respektive gefördert wird. Auf jeden Fall bieten sich vor dem Hintergrund der föderal organisierten Schweizer Raumordnungspolitik mit hoher Entscheidungsautonomie auf lokaler Ebene theoretische Grundannahmen an, welche die Beziehungen zwischen strukturell-institutionellen Bedingungen und dem individuell-lokalen Handeln in den Fokus rücken.

Interessanterweise ist die neo-institutionalistische Sicht, mittels Struktur und Agency politische Phänomene zu erklären, im Laufe des letzten Jahrzehnts in der politikwissenschaftlichen Forschung von der Bildfläche verschwunden. Es sind hingegen zahlreiche Studien zu finden, die auf diversen *Governance*-Ansätzen basieren. Sie sind für viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Erfolg versprechender, um individuelles und kollektives Handeln zu erklären, da sie angeblich bessere Analysekonzepte für individuelles Verhalten bergen (vgl. für eine kritische und aufmunternde Sicht auf die Verwendung institutionalistischer Konzepte Peters et al. 2005). Ausnahmen sind die Forschung zu supranationalen politischen Institutionen, wobei zum Beispiel EU-Recht und EU-Entscheidungen als strukturelle Phänomene und die nationalstaatlichen Reaktionen als Agency betrachtet werden (z.B. Aspinwall und Schneider 2000). Auch Schmidt (2008) fokussiert in ihren Arbeiten zum diskursiven Institutionalismus die Wichtigkeit von Struktur und Agency als

Erklärungsdimensionen und bringt zusätzlich Ideen und Diskurse ein, um die Beziehungen zwischen strukturellen Faktoren und individueller Agency zu beschreiben. Sie schafft somit nach dem *Cultural-* den *Linguistic-Turn* der Analyse politischer Institutionen. Die dritte Ausnahmeerscheinung sind Autorinnen und Autoren, die zu städtischen Phänomenen forschen, den Nutzen institutionalistischer Ansätze für die Erforschung von Machtverhältnissen in urbanen Phänomenen anerkennen und eine Integration von *Governance-* und Institutionalismus-Annahmen vornehmen (vgl. z.B. Lowndes 2001, 2009; Savitch und Kantor 2002; Pierre 2005, 2011). An die zuletzt genannte Tradition anschließend, rücke ich im nächsten Kapitel *Governance* als institutionellen Ansatz ins Zentrum der weiteren Ausführungen.

## **2.4 VERSCHIEDENE GOVERNANCE-ANSÄTZE: DEFINITION UND ENTRY POINT IN DIE ANALYSE**

### **Governance im (politik-)wissenschaftlichen Kontext**

Der Begriff *Governance* hat viele Facetten, Verwendungszwecke und Definitionen: »Governance is a notoriously slippery term that vaguely refers to non-hierarchical attempts at coordinating public and private interests, actions and resources.« (Torfing 2005: 306) Ziel dieses Teilkapitels ist es, die Entwicklung des Begriffes, die wichtigsten Definitionsmöglichkeiten und verschiedene verwendete Konzepte aufzuzeigen, um schließlich die in dieser Forschungsarbeit verwendete Definition für lokale *Governance* abzuleiten.

Der Begriff *Governance* wird in der wissenschaftlichen Literatur in sehr unterschiedlicher Art benutzt, was zu einiger Konfusion führen kann. Die Bandbreite an Definitionen reicht von *Governance* als Policy-Netzwerke (Rhodes 1997) oder *Public Private Partnerships* (Pierre 1998) über *Governance* als das Steuern gesellschaftlicher Prozesse der öffentlichen Behörden mittels ihrer Policy-Instrumente (Hood 1983; Hood und Margetts 2007) oder die in der Privatwirtschaft verwendete Definition von *Corporate Governance* bis hin zu dem im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit benutzten *Good Governance* (Pierre und Peters 2000; Benz 2004; Pierre 2011). Ein weiteres Problem ist die Tatsache, dass *Governance* in der Literatur auf der einen Seite als theoretisches Konzept, auf der anderen Seite aber auch als empirisch beobachtbares gesellschaftliches Phänomen beschrieben wird (Pierre und Peters 2000; Koch 2011). Diese Vielfalt an Definitionen und Anwendungen ist für die zahlreiche Verwendung des *Governance*-Begriffs in wissenschaftlichen Publikationen, aber auch in privatwirtschaftlichen und öffentlichen Strategie- und Diskussionspapieren verantwortlich (Koch 2011). Eine definitorische Klärung der eigenen Position gegenüber *Governance* ist aufgrund der vielen Definitionsmöglichkeiten unerlässlich.

Um etwas mehr Systematik in die Diskussion zu bringen, kann *Governance* gemäß Pierre (2005) grundsätzlich auf drei verschiedene Arten verstanden werden<sup>7</sup>: Erstens als normatives Modell, zweitens als Analysekonzept respektive als Theorie und drittens als empirisch beobachtbares Phänomen. *Governance* als von Regierungen gewünschtes, normatives Modell geht vor allem auf den verstärkten Einbezug privater Organisationen in die lokale Politik im Vereinigten Königreich ab den 1980er Jahren zurück (Leach und Percy-Smith 2001). Dabei wurden die Lokalregierungen in ihren Einflussmöglichkeiten mittels strengerer Budgets dazu gebracht, bestimmte Aufgaben des *Service Public* mit dem Ziel der Effizienzerhöhung an private Firmen auszulagern. Zudem gelangten lokale öffentliche Entwicklungsprojekte zunehmend in Abhängigkeit von privatem Finanzkapital (Harding 1998). Den gleichen Strömungen können die ab den 1990er Jahren vielerorts beobachtbaren Bestrebungen hin zu *New Public Management*<sup>8</sup> zugeordnet werden. Es gilt als präferiertes, weil angeblich effizienteres bürokratisches Modell auf unterschiedlichen politischen Ebenen (z.B. Vergabe öffentlicher Aufgaben an (teilweise) öffentlich kontrollierte, private Organisationen, administrative Globalbudgets, öffentliche Zielvereinbarungen und eine klarere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben zwischen Politik und Verwaltung).

Wird *Governance* als analytisches Konzept oder Theorie verstanden, so wird versucht, soziale und politische Phänomene unter Zuhilfenahme der Vielfalt an Beziehungen zwischen politischen Institutionen und öffentlichen Behörden sowie der Gesellschaft, also privaten Akteurinnen und Akteuren jedweder Art, zu erfassen, zu analysieren und zu erklären (Stoker 1998; Pierre und Peters 2000, 2005; Stone 1989). *Governance*-Konzepte nehmen nicht nur die klassischen politischen Institutionen und somit Regierungen auf allen Staatsebenen in den Blick, sondern auch zusätzliche handlungsleitende Normen und Werte (Pierre und Peters 2000). Zudem werden nicht nur die »harten« Instrumente der Regierung (wie Gesetzgebung und Regulation) als Erklärungsdimensionen politischer und sozialer Phänomene in Betracht gezogen, sondern auch »weiche« Steuerungsformen (wie Verhandlungen aller Art oder persönliche Überzeugungsversuche bestimmter Akteurinnen und Ak-

---

7 Koch (2011) unterscheidet mit dem Hinweis der streng wissenschaftlichen Nutzung bloß zwei Ebenen des *Governance*-Begriffes: Einerseits *Governance* als Konzept respektive Theorie sowie andererseits *Governance* als empirisch beobachtbares Phänomen, als ein »spezifische[r] Modus der politischen Handlungskoordination und -steuerung, der in Abgrenzung zu anderen Modi – meist zu *Government* – herausgearbeitet wird« (Koch 2011: 26).

8 In der Schweiz wurde *New Public Management* vor allem unter dem Stichwort der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) eingeführt.

teure), die auf formellem wie informellem Wege zustande kommen können. Kurz: Die relevanten Dimensionen einer Analyse werden im Vergleich zu den klassischen institutionalistischen Ansätzen, die sich auf *Government* und die klassischen politischen Institutionen fokussieren, stark ausgeweitet (Mayntz 2004; Benz 2004). Was als das *Politische* definiert wird, wird breiter gefasst und eine klare Grenzziehung zwischen Staat, Gesellschaft und Markt als Erklärungsdimension für soziale Phänomene zurückgewiesen (Blatter 2007; Koch 2011).

*Governance* als beobachtbares Studienobjekt schließlich bezieht sich auf die analytisch feststellbaren Phänomene oder Steuerungsmodi, die als *Governance* bezeichnet werden können. Beispiele hierfür sind unterschiedliche Steuerungsformen in städtischen Räumen oder auf der lokalen respektive internationalen Ebene, deren Entstehung, Unterschiede und Wirkung analysiert werden. Untersucht werden können Formen von *Governance* mittels der eben genannten *Governance*-Konzepte (vgl. Stoker 1998), mit Ansätzen, die ihnen gleichen (z.B. der urbanen Regimetheorie, vgl. Kapitel 3.1.1) oder mit anderen Ansätzen, die methodisch und analytisch sensitiv genug sind, um die diversen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren, die individuellen und kollektiven Strategien und Handlungsweisen sowie die hervorgehenden unterschiedlichen Steuerungsformen zu erfassen.<sup>9</sup> Relativ häufig wird dabei *Governance* als Gegenpol zu und zeitlich folgend auf *Government* verstanden (von *Government* zu *Governance*, z.B. Savitch und Vogel 2000; Kübler und Schwab 2007; Papadopoulos 2013). *Governance* wird dabei als vertikale Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Akteurinnen und Akteuren statt als rein hierarchisch kontrolliertes Staatshandeln definiert – ein Kontinuum, das vor allem auf die einflussreichen Arbeiten von Rhodes (1996, 1997) zurückgeht. Dieses Kontinuum für die Erfassung empirisch beobachtbarer Formen von *Governance* greift jedoch aufgrund der vielschichtigen Dimensionen, auf die es sich eigentlich bezieht, zu kurz (Kritikerinnen und Kritiker sind z.B. Pierre 1999; Blatter 2007; Pierre 2011; Koch 2013b). Zudem liegt der Schluss nahe, dass eine polare Auffassung von *Governance* und *Government* mit den vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen für Politikerinnen und Politiker eher in die erstgenannte Dimension von *Governance* gehört, wobei es um den gewollten Umbau des Staates nach (neo-)liberalen Grundsätzen geht (Koch 2011). Gemäß Pierre und Pieters

---

9 Siehe zum Beispiel Van Wezemael und Loepfe (2009) oder Loepfe (2014) mittels Akteur-Netzwerk-Theorie, Gennaio (2008) mittels Advokativkoalitionen-Ansatz oder mit Konzepten, die auf die Verwendung verschiedenster Policy-Instrumente fokussieren (Knoepfel *et al.* 2012; Lascoumes und Le Galès 2007; Kassim und Le Galès 2010; Lascoumes und Le Galès 2004).

(2000) sowie Pierre (1999, 2005, 2011) ist die Grundannahme von Rhodes, *Governance* sei etwas von *Government* getrenntes, gar ganz zurückzuweisen:

»In parts of the current literature on governance there is a tendency to equate traditional modes of governance with a sterile view on political institutions and their exchanges with the surrounding society, and reserve the concept of governance for the new or emerging forms of such exchange. We believe this to be an unfortunate way to think about governance. *Governance, strictly defined, is as old as government*. What is novel [...] is recent changes in governance. For these reasons, hierarchies should be thought of as one of several different modes of governance. It is not likely to disappear in the foreseeable future although it is increasingly being accompanied by other forms of governance.« (Pierre und Peters 2000: 27-28, Hervorhebung durch L.D.)

Für Pierre und Peters besteht *Governance* grundsätzlich in den mannigfaltigen Regel- und Austauschbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, egal mit welchen Institutionen, Instrumenten oder Zielen der Staat – der im Grunde genommen nur aus vielen Privatpersonen besteht – agiert (Pierre und Peters 2000). Diese Definition impliziert, wie im Zitat erwähnt, dass *Governance* einerseits genauso alt ist wie *Government*, letzteres also nicht von ersterem abgelöst werden kann. Andererseits ermöglicht eine solche Definition, die Unterschiede oder Veränderungen zwischen verschiedenen Modi von *Governance* zu analysieren, in denen der Staat respektive die staatlichen Akteurinnen und Akteure jeweils unterschiedliche Aufgaben übernehmen können, sich mehr oder weniger zurücknehmen respektive mehr hierarchische oder vertikale *Governance*-Strukturen aufbauen. Die verschiedenen Modi von (*Urban*) *Governance*, die Pierre und Peters (2000) sowie Pierre (1999, 2005, 2011) beschreiben, sowie die in Kapitel 3 ausführlicher beschriebene Diversifizierung verschiedener Idealtypen von *Urban Governance* zeigen den Vorteil einer solchen Definition von *Governance* auf. Eine Definition, mit der übrigens auch die Rhodes'sche Hypothese der beobachteten Veränderung der Regierungstätigkeiten hin zu vertikalen Formen des Zusammenarbeitens und zur fortschreitenden Ablösung des Staates in wichtigen Politikbereichen zugunsten privater Organisationen untersucht werden kann.

### **Eine Definition für lokale *Governance***

Diese Ausführungen zeigen, dass *Governance* als vielschichtiger Begriff auch analytisch schwierig zu erfassen ist und von anderen Definitionen und Verwendungszwecken nicht einfach abgegrenzt werden kann. Was nun verstehe ich in der vorliegenden Studie unter *Governance* respektive lokaler *Governance*? Lokale *Governance* ist für mich grundsätzlich ein empirisch zu analysierendes Studienobjekt, wobei, wie in der Arbeit von Pierre und Peters (2000), der Staat respektive die staatlichen Akteurinnen und Akteure zentral bleiben, jedoch die unterschiedlichen



möglichen Beziehungen des Staates zu privaten Akteurinnen und Akteuren hervor-  
gehoben werden. Daran angelehnt lässt sich folgende Definition lokaler *Governance*  
aufstellen:

Lokale *Governance* ist der zu beobachtende, *routinehafte* Modus der politischen Zusammenarbeit zwischen allen relevanten – politischen wie privaten – Akteurinnen und Akteuren eines Politikfeldes in einer Gemeinde. Die verschiedenen lokalen *Governance*-Formen unterscheiden sich durch die unterschiedlichen Praktiken von formellen und informellen Kooperationsformen und Verhandlungsarten zwischen öffentlichen und privaten Stakeholdern. Emergent und demnach beobachtbar werden sie über die gewählten und in bestimmter Art genutzten Policy-Instrumente. Es kann dabei davon ausgegangen werden, dass die gebaute Realität den *Outcome* der jeweiligen Form der lokalen *Governance* darstellt.

Warum ist eine solche Definition sinnvoll? Erstens möchte ich die Entstehungsbedingungen, die empirische Ausgestaltung und die räumlichen *Outcomes* unterschiedlicher Formen lokaler *Governance* in Agglomerationsgemeinden untersuchen. Diese Ausgangslage fokussiert sich zwingend auf Formen lokaler *Governance* als Studienobjekte im Sinne von beobachtbaren Formen von vielfältigen, staatlich-privaten Austauschbeziehungen.

Zweitens ist die vorgenommene Einschränkung, was lokale *Governance* genau ist, sinnvoll, denn ohne eine klar abgegrenzte Definition kann bald alles als *Governance* bezeichnet werden (»soon everything becomes governance«, Pierre 1999: 376).

Drittens bieten mir die im letzten Teilkapitel erläuterten grundlegenden neo-institutionalistischen Annahmen zu Struktur und Agency ein theoretisches Konzept, welches zwar in seinen Grundannahmen eigenständig ist, jedoch für die genaue Konzeptualisierung der Rolle von Strukturen, Institutionen und des individuellen Handelns Erweiterungsmöglichkeiten bietet. Dabei passen – wie sich in Kapitel 3.1.2 im Detail zeigen wird – viele neo-institutionalistische Annahmen sehr gut zur städtischen *Governance*-Theorie.

Schließlich ergibt eine solche Kombination konventioneller politikwissenschaftlicher Annahmen und der (*Urban*-)*Governance*-Literatur vor dem Hintergrund der von Sapotichne *et al.* (2007) bemängelten fehlenden Integrationsmöglichkeiten der bestehenden Konzepte zur Analyse von städtischer und metropolitaner Politik in die politikwissenschaftliche Disziplin Sinn.

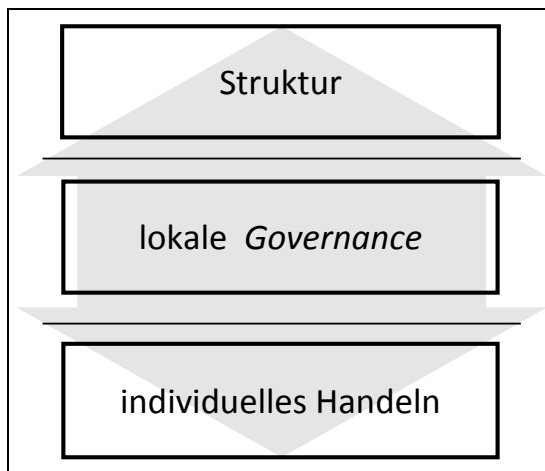
### **Struktur, Agency und Governance: Drei Analyselevels**

Versteht man *Governance* generell als Studienobjekt und spezifisch als unterschiedliche Austauschbeziehungen respektive Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und seiner Bevölkerung, so ergeben sich hinsichtlich des Analyselevels, auf dem *Governance* erfasst und in ihrer Vielfalt erklärt werden soll, bestimmte Ab-

grenzungsschwierigkeiten. *Governance* ist zwar geprägt durch individuelles Handeln und Entscheiden, denn nur durch individuelle Aktionen kommt ein Austausch respektive eine Zusammenarbeit zwischen Individuen und dem Staat zustande. Gleichzeitig kann lokale *Governance* als Austauschbeziehung respektive Form der Zusammenarbeit bis zu einem gewissen Punkt als kollektiv geprägte Institution im neo-institutionalistischen Sinn verstanden werden – also als Wert, Norm und Handlungsanleitung für individuelle Aktionen und Entscheidungen auf der lokalen Ebene (vgl. Pierre 2011).

Es gilt dabei, den Versuch zu wagen, externe, strukturelle Entstehungsbedingungen von lokaler *Governance* vom Resultat – also der Form lokaler *Governance* – hinsichtlich des Analyselevels abzugrenzen. Entscheidungen auf höherer Staatsebene oder ökonomische Veränderungen sind analytisch auf einer höheren Ebene anzusiedeln als *Governance*. Diesen Überlegungen folgt das Argument, dass sich Struktur, individuelles Handeln und lokale *Governance* auf drei verschiedenen Analyselevels befinden (siehe Abbildung 3), was sich theoretisch, methodisch und hinsichtlich des gewählten Forschungsdesigns stark auf diese Arbeit auswirkt und daher in den nächsten Kapiteln immer wieder zur Sprache kommen wird.

Abbildung 3: Drei Analyselevels: Struktur – lokale *Governance* – individuelles Handeln



Quelle: eigene Darstellung.

Lokale *Governance* ist gemäß dieser Argumentation in meinem Verständnis das Resultat individuellen Handelns und Entscheidens, wobei das individuelle Handeln gleichzeitig von strukturellen Bedingungen beeinflusst wird. Wie ich später (vgl.

Kapitel 3.1.2) ausführen werde, gehe ich dabei davon aus, dass lokale *Governance* als Form lokaler, öffentlich-privater Zusammenarbeit nur auf einer *kollektiven* Meso-Ebene beschrieben und verglichen werden kann. Gleichzeitig, und da greife ich für das bessere Verständnis ebenfalls auf dasselbe Kapitel vor, ist der (von manchen Autorinnen und Autoren gemachte) direkte Schluss von strukturellen Bedingungen auf die Form lokaler *Governance*, meiner Meinung nach, nicht zulässig, da im Endeffekt immer die individuelle Wahrnehmung struktureller Bedingungen individuelles Handeln und somit die Form lokaler *Governance* prägen. *Individuelle* Handlungen und Handlungsrationale, die von *strukturellen* Bedingungen beeinflusst werden können, müssen also in eine Analyse von *Governance* einbezogen werden.

### **Policy-Instrumente als Entry Points für die Beschreibung lokaler Governance**

In meiner zuvor erwähnten Definition lokaler *Governance* nenne ich die auf kommunaler Ebene gewählten und genutzten Policy-Instrumente *Entry Points*, um das Meso-Level von *Governance* methodisch sichtbar zu machen. Die theoretischen Gründe hierfür werden nachfolgend erläutert. Ausführlicher und bezüglich kommunaler Raumordnungspolitik präziser gehe ich im Kapitel 3.2.4 auf diesen Sachverhalt ein.

Die Wahl und die Nutzung von Policy-Instrumenten zeigen gemäß Lascoumes und Le Galès (2004, 2007), Hood (1983, 2007) sowie Hood und Margetts (2007)<sup>10</sup> die Art der Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern auf.

»A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation.« (Lascoumes und Le Galès 2007: 4)

Die Wahl eines bestimmten Policy-Instrumentes hängt damit *per se* mit dem politischen und sozialen Gefüge einer bestimmten politischen Einheit (z.B. einer Gemeinde) zusammen und ist demzufolge immer Ausdruck einer *kollektiven* Entscheidungssituation, die durch die ihr inhärente politische und soziale Machtsituation entsteht (Lascoumes und Le Galès 2007). Die kollektiven Entscheidungssituation

---

10 Weitere wichtige Autorinnen und Autoren sind Dahl und Lindblom (1953), Lowi (1972, 1966), Salomon (1981) sowie Linder und Peters (1989).

tionen, die zur Wahl und Nutzung bestimmter Instrumente führen, sind in dieser Lesart durch die individuelle Wahrnehmung der strukturellen Bedingungen geprägt.

Ich argumentiere demzufolge, dass Entscheidungsrationale, die zur Wahl und Nutzung bestimmter Policy-Instrumente führen, sich analytisch auf demselben Level wie die *kollektiven* Formen lokaler *Governance* befinden, und diese sowie die ihnen zugrunde liegenden öffentlich-privaten Austausch- und Entscheidungsbeziehungen sichtbar und systematisierbar machen können.

## 2.5 ZWISCHENFAZIT: LOKALE *GOVERNANCE* ALS RESULTAT VON STRUKTUR UND AGENCY?

Zusammenfassend zeigt die Übersicht über die Stellung der Gemeinde im Schweizer Föderalismus und deren Entscheidungsmöglichkeiten in der kommunalen Raumordnung ein erstes Mal auf, dass gewisse kommunale Spielräume hinsichtlich der lokalen Politikgestaltung vorhanden sind. Gleiches gilt demnach für die Entstehung verschiedener Formen der lokalen *Governance*, die als die routinehaften Formen der lokalen, öffentlich-privaten Zusammenarbeit definiert werden, anhand der genutzten Policy-Instrumente beobachtbar sind und sich je nach lokaler (Nicht-) Ausnutzung der vorhandenen strukturellen und institutionellen Spielräume unterscheiden.

Diese Spielräume und die lokalpolitischen Gründe ihrer (Nicht-)Ausnutzung gilt es in dieser Arbeit zuerst theoretisch auszuloten und danach empirisch zu erfassen, um Unterschiede in der lokalen *Governance* raumwirksamer Entscheidungen auf kommunaler Ebene erklären zu können. Um eine produktive Analyse zu ermöglichen, bietet sich – wie in den Kapiteln 2.3 und 2.4 beschrieben – eine konzeptionelle Sichtweise an, die strukturell wirksame Faktoren und individuelle Handlungsmotivationen als Erklärungsdimensionen ins Zentrum rückt. Sie ist als Erklärungsansatz notwendig, weil sie lokales Handeln als eingebettet in institutionell-strukturelle Bedingungen begreift, die den lokalen Spielraum strukturieren und so bestimmtes lokales Handeln überhaupt erst möglich machen, verstärken, hemmen oder gar verhindern können. Gleichzeitig ist die lokale *Governance* immer das soziale und praktische Konstrukt vieler individueller Entscheidungen, die über die Art und Weise der öffentlich-privaten Zusammenarbeit getroffen werden – was den methodischen und analytischen Fokus auf individuell wahrgenommene Gründe für lokale Handlungsrationale erklärt.

Vielversprechend ist diesbezüglich – und wie im Kapitel 2.1 angedeutet – der Theoriestrang der *Urban-Governance*-Debatte, der seinen Fokus auf lokale Politik und das Zusammenspiel zwischen strukturell-institutionellen Bedingungen sowie lokalem Handeln legt. Obwohl bisher vor allem Städte untersucht wurden, bieten

sich die theoretischen Ausführungen dieses Literaturstrangs auch für die Untersuchung der kleineren Agglomerationsgemeinden an – wie Kapitel 3 und 4 zeigen werden.

# **Theoretische Einbettung und methodisches Vorgehen**

I don't know where the artificial stops and the real  
starts.

ANDY WARHOL



### 3. Lokale Governance: Strukturelle Bedingungen und lokale (Re-)Aktionen

---

Wie in Kapitel 2 dargelegt, verorte ich meine Analyse der lokalen *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden innerhalb verschiedener theoretischer Ansätze, die sich vornehmlich mit lokalen Machtverhältnissen und *Governance* in Städten befassen<sup>1</sup> – obwohl ich kleinere Gemeinden untersuche. Fruchtbar ist dieser theoretische Fokus aus zwei Gründen: Erstens fokussieren sich die in diesem Kapitel dargestellten Ansätze auf Akteurshandeln, -beziehungen und -netzwerke auf lokaler Ebene. Zweitens sind die heute dominierenden Ansätze der *Urban-Governance*-Literatur sensitiv gegenüber den hier getroffenen Grundannahmen der gegenseitigen Beeinflussung struktureller und individueller Faktoren, wenn es um die Erklärung von Unterschieden der lokalen *Governance* geht. Diese beiden Aspekte können nicht nur für die Erklärung lokaler *Governance* in Städten, sondern auch in kleineren Gemeinden als relevant angenommen werden.

Gegliedert wird das folgende Kapitel in drei Teile: Erstens gebe ich einen Überblick über die Evolution der Theorien, die sich mit Machtverhältnissen in städtischen Räumen befassen (Kapitel 3.1). Danach fokussiere ich mich auf die wichtigsten strukturell-institutionellen Einflussfaktoren für die lokale *Governance* in sub-urbanen Gemeinden und konkretisiere sie anhand der drei einleitend formulierten Forschungsfragen (Kapitel 3.2). Schließlich beschreibe ich den iterativen Weg zu

---

1 Nicht Teil dieses Kapitels sind Texte, die sich mit der bestmöglichen Steuerung urbaner Ballungsräume – also der *Metropolitan Governance* – befassen. Relevante Beispiele hierzu wären: zum *Public-Choice*-Ansatz Tiebout (1956), Ostrom et al. (1961), Ostrom und Ostrom (1971) sowie Frey und Eichenberger (2001), zur Schule der *Metropolitan Reform Tradition* Wood (1958), Lyons et al. (1992) sowie Lefèvre (1998), zum *New Regionalism* Lowery (1999) und Norris (2001), sowie schließlich Beispiele zu empirischen Anwendungen wie Kübler und Schwab (2007) oder Koch (2011, 2013b).



den Arbeitstypologien (Kapitel 3.3), anhand derer ich später (vgl. Kapitel 5, 6 und 7) einerseits die Fallstudien und andererseits den ersten vergleichenden Analyse-schritt vornehme.

### **3.1 DER FORSCHUNGSSTAND ZU GOVERNANCE IN STADT- UND METROPOLRÄUMEN**

#### **3.1.1 Von der *Community-Power*-Debatte zu den *Urban Governance*-Ansätzen**

Der Anfang der systematischen Untersuchung von städtischen Machtstrukturen, denen eine entscheidende Rolle hinsichtlich urbaner Transformationen verschiedenster Art zugeschrieben wird, kann an der Mitte des 20. Jahrhunderts unter anderem von Hunter (1953), Mills (1956 [2000]) und Dahl (1961) lancierten *Community-Power*-Debatte<sup>2</sup> über die städtischen Machtstrukturen festgemacht werden. Obwohl die methodischen Ansätze aller Autorinnen und Autoren dieser Theorieströmung zur Erklärung von Macht in Stadträumen den Fokus auf Individuen der Stadt-Eliten und ihre interpersonellen Netzwerke legen, kommen sie zu unterschiedlichen Resultaten. Während Hunter (1953) und Mills (1956 [2000]) die Machtverteilung in Städten als monolithisch bezeichnen – also das Vorhandensein eines kleinen Zirkels mächtiger Personen herausstreichen –, schlussfolgert Dahl (1961), es gebe eine pluralistischere Machtverteilung, die auf den Organisations- und Selektionsstrukturen der lokalen Parteien basiere und sich je nach Politikfeld unterscheiden könne.

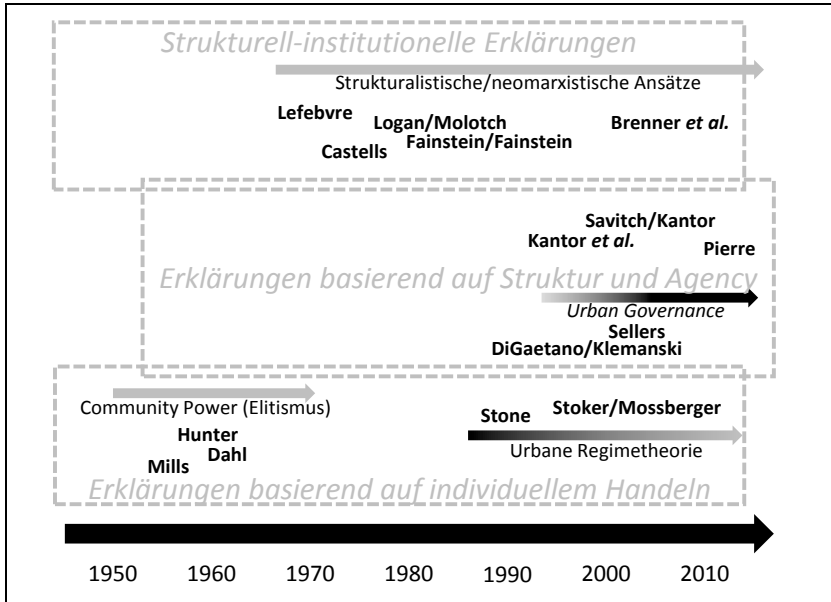
Neben methodischen Kritikpunkten – moniert wird, dass die Machtbeschreibungen ein methodisches Artefakt der gewählten Methode bleiben und dass keine Theoretisierung der Macht der Nicht-Entscheidungen stattfindet (Bachrach und Baratz 1962, 1963; Bierschenk 2003; Häussermann *et al.* 2008) – sind es vor allem die fehlenden strukturellen Erklärungsdimensionen, die den Arbeiten der *Community-Power*-Debatte negativ angelastet werden (Offe 1972; Lefebvre 1991 [1974], 2003 [1970]). Die in den 1970er und 1980er Jahren aufkommenden neomarxistischen Abhandlungen zu den städtischen Machtverhältnissen nehmen diese Kritikpunkte als Anfangspunkt ihrer Überlegungen auf und fokussieren sich hauptsächlich auf strukturelle Erklärungsdimensionen für urbane Transformationsprozesse (Logan und Molotch 1987, 2010; Molotch 1976; Lefebvre 1991 [1974], 2003 [1970]; Harvey 1978, 2012). Als theoretische Antwort auf die fehlende Einbindung

---

2 Gute Zusammenfassungen der *Community-Power*-Debatte bieten Häussermann *et al.* (2008: 336ff.) sowie Oliver (2012a: 187ff.).

struktureller Erklärungsdimensionen können die neomarxistischen Theorien zur Stadt der 1970er und 1980er Jahre festgemacht werden.

Abbildung 4: Ausgewählte Autorinnen und Autoren sortiert nach ihren theoretischen Hauptaussagen zu den Entstehungsbedingungen städtischer Machtverhältnisse



Quelle: eigene Darstellung.

Gehen die Autorinnen und Autoren der *Community-Power*-Debatte von der Möglichkeit aus, dass lokal tätige Einzelpersonen für viele Entscheidungen auf Stadtebene relevant sind, so erklären die neomarxistischen Ansätze verschiedene städtische Entwicklungsphänomene hauptsächlich als Funktionen globaler Kapitalströme sowie herrschender Produktions- und Besitzverhältnisse. Die fortschreitende Urbanisierung (vgl. Brenner 2014)<sup>3</sup> ist demnach nicht hauptsächlich das Resultat des lo-

3 Brenner geht davon aus, dass die Urbanisierung ein planetares Phänomen ist. Er nähert sich dieser Frage jedoch nicht mittels der gängigen Annahme, dass die Weltbevölkerung mittlerweile mehrheitlich in Städten lebt. Vielmehr bleiben Brenner (2014) sowie Brenner und Schmid (2014) in dieser Frage ganz in Lefebvres Fahrwasser, und setzen »urban« nicht mit der politischen Entität einer Stadt – und somit mit ihrer Bevölkerungszahl – gleich, sondern sehen die Urbanisierung als historischen, gesellschaftlichen Pro-

kalen politischen Willens, sondern die sozial geschaffene Realität kapitalistischer Gesellschaften. Individuen spielen in diesen Prozessen der städtischen Kapitalakkumulation nicht einfach keine Rolle, sie werden hauptsächlich als Agentinnen und Agenten kapitalistisch orientierter und global tätiger Firmen beschrieben und analysiert, die in ihrem Handeln einem hegemonialen Diskurs von Profit und Gewinnmaximierung folgen (Fainstein und Fainstein 1979; Fainstein und Fainstein 1983; Jessop 1997; MacLeod und Goodwin 1999).<sup>4</sup>

Als konzeptionelle Antwort auf die stark strukturalistisch ausgerichteten neomarxistischen Ansätze der Stadtforschung konzentrierten sich unter anderem Stone (1989) und Elkin (1987) Ende der 1980er Jahre wieder auf individuelle Erklärungen für Prozesse der urbanen Transformation. Das sich daraus entwickelnde Konzept der urbanen Regime beruht auf einer Machtkonzeption, die sich von den vorherigen Theorien unterscheidet und auf individuellen Kooperationsanstrengungen statt auf strukturellen Bedingungen beruht. Mittels der häufigen, vertrauensbasierten Interaktion lokaler Akteurinnen und Akteure wird Macht produziert, mit der *etwas erreicht* werden kann, statt Macht *über* etwas aufzubauen (*Power to*, statt *Power over*). Urbane Regime basieren demzufolge auf der langfristigen Kooperation von öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren in *Governing Coalitions* (Stone 1989), wobei die finanziellen und politischen Ressourcen der involvierten Personen zum Erreichen der gemeinsam erarbeiteten politischen Agenda genutzt werden (Mossberger und Stoker 2001; Stoker und Mossberger 1994; Dowding 2001a; Dowding *et al.* 1999; Ward 1996). Die Ziele urbaner Regime können sich gemäß Stone (1993) unterscheiden – von der Erhaltung des Status quo über die ökonomische Stadtentwicklung zur Schaffung von öffentlichen Angeboten für wenig privilegierte Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner –, wobei die dafür notwendigen Ressourcen stetig steigen.

---

zess. Sie definieren »urban« folglich nicht als Antithese von »rural«, sondern als eine Art von Lebensstil und Produktionsart von Raum, der sich nicht nur auf Kernstädte bezieht, sondern auf jeden möglichen Ort der Welt, der gewisse städtische Funktionen aufweist und in dem Menschen in bestimmtem Grad urban leben. Im städtebaulichen Portrait der Schweiz (siehe Diener *et al.* 2006), worin die ganze Schweiz als vollständig urban definiert wird, wird diese Position offensichtlich.

- 4 Als Ausnahme innerhalb der neomarxistischen Literatur zu städtischen Machtstrukturen können die Arbeiten von Castells (1972, 1983) betrachtet werden, in denen entstehende soziale Bewegungen gewissermaßen als Korrektiv für die kapitalistisch geschaffenen sozialen und politischen Ungleichheiten in städtischen Räumen auftreten (vgl. auch Mayer 2000; Mayer und Boudreau 2012).

Die Einfachheit der Definition der urbanen Regime und der Fokus auf die unterschiedlichen lokalen Kooperations- und *Governance*-Formen, die urbanen Transformationsprozessen zugrunde liegen, führten zu einer bis heute anhaltenden starken Rezeption des Konzepts<sup>5</sup>, aber auch zu umfangreichen Kritikpunkten und Weiterentwicklungen. Der wichtigste Kritikpunkt bezüglich der hier angestrebten Untersuchung verschiedener Formen kommunaler *Governance* bezieht sich auf die Unzulänglichkeiten, die das Konzept der urbanen Regime bezüglich der Vergleichbarkeit verschiedener Formen lokaler *Governance* und ihrer strukturellen Entstehungsbedingungen aufweist (vgl. Imbroscio 1998a, 1998b, 2003; Jessop 1997; Lauria 1999; Stone 1998; Strom 2001; Davies 2003; Stone 2004, 2005). Gleichzeitig bleibt gemäß Pierre (1999, 2005) die Frage offen, welche anderen Modi von lokaler *Governance* beobachtbar sind, wenn die beobachteten Formen von Interaktion zwischen Behörden und Bevölkerung eben nicht auf langfristigen Kooperation, dem gemeinsamen Nutzen disperser Ressourcen und einer gemeinsamen Agenda beruhen.

Die durch die Autorinnen und Autoren der urbanen Regimetheorie neu geschaffenen konzeptuellen Grundlagen, die den Stillstand der akademischen Debatte zwischen den sich auf Eliten konzentrierenden Autorinnen und Autoren der *Community-Power*-Debatte und den strukturalistisch begründeten Konzepten aufbrachen sowie den Blick auf lokale politische Prozesse freigaben, waren für den Vergleich städtischer *Governance* fruchtbar. Diverse Autorinnen und Autoren beziehen neben den individuell-lokalen Faktoren nun auch strukturell-institutionelle Variablen als Erklärungsbedingungen für unterschiedliche Modi lokaler *Governance* mit ein (vgl. Tabelle 2, Seite 58). Diese zusätzlichen Erklärungsfaktoren führen zu zwei markanten Veränderungen im Vergleich zum Konzept der urbanen Regime. Einerseits legen die Autorinnen und Autoren einen deutlich stärkeren Fokus auf das Zusammenspiel zwischen strukturellen Bedingungen und lokaler Agency, der auf Diskussionen zurückgeführt werden kann, die sich an Anthony Giddens (1984) neo-institutionalistisch ausgerichteten Forschungen entzündeten. Andererseits ermöglicht ein solcher Fokus auch, systematischer den Entstehungsbedingungen und weiteren Erklärungsfaktoren für *Governance*-Wandel auf den Grund zu gehen.

---

5 In den Vereinigten Staaten wurden zum Beispiel die Städte Atlanta (Stone 1989, 2001), Detroit (Orr und Stoker 1994), Portland (Leo 1998), Chicago (Hamilton 2002) oder Phoenix (Collins 2008) analysiert. In Europa untersuchte man unter anderem London (Dowding et al. 1999), Birmingham und Sheffield (DiGaetano und Lawless 1999), Zürich (Crivelli und Dlabac 2004; Devecchi 2010, 2012), Berlin (Strom 2001) sowie die Stadtregion Berlin-Brandenburg (Kleger 1996).

Tabelle 2: Übersicht der verschiedenen proklamierten strukturellen und lokalen Entstehungsbedingungen für Urban Governance sowie Typologisierung durch verschiedene Autorinnen und Autoren

AUTOR/INNEN	STRUKTURELLE BEDINGUNGEN	LOKALE BEDINGUNGEN		TYPEN URBANER GOVERNANCE
Kantor <i>et al.</i> (1997)	Marktposition einer Stadt  Intergouvernementale Beziehungen	Unterschiedliche Formen der direktdemokratischen Mitsprache		<i>dirigist</i> <i>dependent private</i> <i>dependent public</i> <i>mercantile</i>
DiGaetano & Klemanski (1999)	Ökonomisches Potenzial einer Stadt	Lokalpolitische Kultur		<i>pro-growth</i> <i>growth management</i> <i>social reform</i> <i>caretaker</i>
Sellers (2002a, 2002b, 2005)	Nationalstaatliche Regelungen bezüglich Stadtre-gionen  Ökonomische Situation	Lokale Sozialstruktur und Ressourcenverteilung (z.B. Bodenbesitz)		keine Typologie, jedoch Einteilung der Stadtregionen nach verschiedenen Kriterien
Savitch & Kantor (2002, 2005)	Marktposition einer Stadt  Intergouvernementale Beziehungen	Unterschiedliche Formen der direktdemokratischen Mitsprache  Lokalpolitische Kultur		<i>dirigist</i> <i>entrepreneurial</i> <i>dependent public</i> <i>dependent private</i>
DiGaetano & Strom (2003)	Marktkräfte  Nationalstaatliche Regelungen	Politische Kultur	Individuen und ihre Agency	<i>clientelistic</i> <i>corporatist</i> <i>managerial</i> <i>pluralist</i> <i>populist</i>
Pierre (1999, 2005, 2011)	Intergouvernementale Beziehungen  Ökonomische Situation	Reproduktion von Normen und Werten über lokales Governance-Handeln		<i>managerial</i> <i>corporatist</i> <i>pro-growth</i> <i>welfare</i>

Quelle: eigene Darstellung.

Wie in der Tabelle 2 ersichtlich ist, thematisieren und konzeptualisieren die Autorinnen und Autoren verschiedene strukturell-institutionelle sowie lokal-individuelle Erklärungsfaktoren, um Unterschiede in der städtischen *Governance* zu erklären. So stehen unter anderem die ökonomische Situation einer Stadt, die intergouvernementalen Beziehungen zwischen Nationalstaaten und Städten oder unterschiedliche nationalstaatliche Regelungen bezüglich der Handlungsfähigkeit der urbanen Zentren als mögliche institutionelle oder strukturelle Einflussfaktoren im Fokus. Auf der Agency-Ebene theoretisieren die Autorinnen und Autoren weiter die lokalpolitischen Möglichkeiten der direktdemokratischen Mitsprache, individuelle Handeln der relevanten Akteurinnen und Akteure oder die politische Kultur als Bedingung für unterschiedliche *Governance*-Ausprägungen. Die Vielfalt der beobachteten und

beschriebenen Typen von *Urban Governance* können somit auf die Uneinigkeit zurückgeführt werden, deren Entstehungsbedingungen zu konzeptualisieren.

An dieser Stelle gehe ich kurz auf die *Governance*-Typologie von Pierre (2005; 2011, 1999, vgl. auch Pierre und Peters 2005) ein, die eine der aktuellsten Entwicklungen der *Urban-Governance*-Literatur darstellt, welche die *Governance*-Definition, die Konzeptualisierung des Institutionenbegriffs und den Fokus auf Policy-Instrumente der vorliegenden Studie prägt. Pierre versteht Institutionen im neo-institutionalistischen Sinn einerseits in einem »rigiden und altmodischen Sinn« (Pierre 2011: 15)<sup>6</sup> als juristische und politische Verfahrensgrundlage. Andererseits sind Institutionen aber auch als die abstrakteren kollektiven Normen und Wertvorstellungen zu begreifen, mit denen Menschen ihre Lebenswelten strukturieren und nach denen sie handeln. Jegliche Art von lokaler *Governance* ist seiner Argumentation zufolge immer in institutionelle Strukturen eingebettet, welche die durch lokales (Re-)Agieren entstehenden Formen und Modi von *Governance* entscheidend mitprägen. Über die Zeit wird dann *Governance* selbst zur relevanten Institution, da die Handlungen der staatlichen und privaten Akteurinnen und Akteure sich immer mehr auch auf die sich verfestigenden *Routine*abläufe stützen.

In der vorliegenden Arbeit teile ich – wie bereits im Kapitel 2.4 erwähnt – Pierres (2011) grundlegende Definition von *Governance* als mannigfaltige und *routine*hafte Beziehungen des Austauschs und der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren, als Institutionen auf einer Meso-Ebene. Daher rührt auch mein Interesse am Einfluss staatlich-institutioneller Kontextfaktoren, da sie für Pierre (2011, 1999) zu einem wichtigen Teil verantwortlich gemacht werden können für die vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten lokaler Regierungen, und staatliche Akteurinnen und Akteure – entgegen der Darstellung von *Governance* ohne *Government* (Rhodes 1997) – zentral bleiben (Pierre und Peters 2005, Pierre 2011).

Das Resultat der Kombination von institutionellen Vorbedingungen und lokalen Reaktionen bildet sich nach Pierre (2011, 1999) aus vier idealtypischen Modi lokaler *Governance*, die sich hinsichtlich ihrer politischen Ziele, der hauptsächlich benutzten Instrumente und ihrer Entstehungsbedingungen unterscheiden:

1. *Managerial Governance*: Wie der Name es ausdrückt, steuern die in diesem Typ relevanten Stadtmanager und Stadtmanagerinnen die lokalen Belange vor

---

6 Im genauen Wortlaut: »However, although we may find them [the formal institutions] rigid and old fashioned, we do not yet have any viable alternatives to councils and executive boards when it comes to providing citizens with opportunities to influence city politics or to hold those elected to democratic account.« (Pierre 2011: 15)

- allem über Leistungsverträge mit privaten Leistungserbringern (*Contracting out*). Solche Formen der *Governance* sind häufig fiskalisch konservativ (Pierre 2011).
2. *Corporatist Governance*: Bei diesem *Governance*-Typ wird ein starker Austausch mit der Zivilbevölkerung angestrebt. Relevante zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure sind für die Agendaziele dieser Art der politischen Steuerung wichtig, was auch den starken Fokus der staatlichen Stellen auf das Knüpfen öffentlich-privater Netzwerke nachvollziehbar macht.
  3. *Pro-growth Governance*: Mittels guter Austauschkontakte zu privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sowie finanzieller Anreize versucht die öffentliche Hand, die lokale Wirtschaft zu stärken (vergleichbar mit den *Development Regimes* nach Stone 1993).
  4. *Welfare Governance*: Die wichtigsten Ziele von Stadtregierungen sind umverteilende Maßnahmen, die in schwierigen ökonomischen Situationen angestrebt werden, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen möglichst schnell zu verbessern. Mögliche Maßnahmen sind beispielsweise politisches Lobbying auf nationaler Ebene.

*Managerial* und *Pro-growth Governance* sind beides marktkonforme Modelle von *Governance*, geprägt durch pragmatische Führungsstile lokaler öffentlicher und privater Eliten und basierend auf Effizienz respektive Wachstum. Die anderen beiden Formen werden durch lokale Regierungen gebildet, die über mehr demokratische Kontrolle über lokale politische Prozesse verfügen möchten, inklusiver sind und daher auf die Partizipation einer breiteren Bevölkerungsschicht setzen (Pierre 1999, 2005, 2011).

Was zeigen die vier Typen lokaler *Governance* auf, wenn man sie aus einer Perspektive analysiert, die auf dem Dualismus von Struktur und Agency aufbaut? Pierre (2011) fokussiert sich in seiner Arbeit auf die sich selbst verstärkende Institutionalisierung verschiedener Formen von städtischer *Governance*. Spezifische institutionell-strukturelle Entstehungsbedingungen, die zu den vier Typen führen, formuliert er nur implizit. Bei genauerer Betrachtung beschreibt er vor allem zwei strukturell-institutionelle Bedingungen, die die Entstehung verschiedener Formen lokaler *Governance* beeinflussen: (1) die ökonomische Situation, in der sich eine Stadt befindet, und (2) die staatlich-institutionellen Grundlagen (die sich als Institutionen der tiefsten staatlichen Ebene bezeichnen lassen), welche die finanziellen, instrumentellen oder personellen Ressourcen und Kapazitäten für eine lokale Reaktion in bestimmten ökonomisch-strukturellen Situation festlegen. Darüber hinaus beeinflussen diese Unterschiede den Aufbau von Formen lokaler *Governance* im Pierre'schen Verständnis auch im Zusammenhang mit abstrakter definierten Institutionen. Hier spricht Pierre die normativ-institutionelle Wirkung von Bedingungen an, die ebenfalls einen Einfluss auf die Ausgestaltung und die institutionelle Repro-

duktion von lokaler *Governance* haben können. Als Beispiel kann die Zunahme von *Managerial Governance* in den 1990er Jahren genannt werden. *Managerial Governance* entsteht nicht nur aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen, sondern auch weil lokale Regierungen davon ausgehen, dass eine diese Form der *Governance* die vorhandenen ökonomischen Spielräume gewährleisten oder gar verbessern kann. Es müssen also nicht unmittelbare und objektiv feststellbare ökonomische Schrumpfungsprozesse gegeben sein, um diese Form von *Governance* beobachten zu können.

### 3.1.2 Verbindende und trennende Elemente zwischen den gezeigten *Urban-Governance*-Ansätzen

Was ist nun die Quintessenz dieser Übersicht über die theoretische Konzeptualisierung der Entstehungsbedingungen verschiedener Formen städtischer und lokaler *Governance* und was kann davon mitgenommen werden, um lokale *Governance* in Agglomerationsgemeinden zu untersuchen? Die Antwort auf den ersten Teil dieser Frage kläre ich direkt anschließend, die Antwort auf den zweiten Teil der Frage im nächsten Teilkapitel.

#### **Stärkerer Fokus auf strukturell-institutionelle Entstehungsbedingungen**

Was als erstes auffällt, ist die von allen Autorinnen und Autoren der *Urban-Governance*-Ansätze zumindest implizit geteilte Annahme der Wichtigkeit von strukturell-institutionellen und lokalen Entstehungsbedingungen, auf die auf städtisch-kommunaler Ebene in verschiedenen Formen von *Governance* reagiert, verhandelt und schließlich agiert wird. Ebenfalls von den meisten Autorinnen und Autoren wird die Annahme geteilt, dass auch andere Formen von Regimen entstehen können, die nicht dem urbanen Regime im klassischen Sinn (als *Development Regime*) entsprechen. Die meisten der beschriebenen Ansätze teilen demzufolge die Annahmen neo-institutionalistischer Forscherinnen und Forscher grundsätzlich. Für meine Untersuchung heißt das, dass neben den lokalen Machtverhältnissen auch die durch strukturell-institutionelle Bedingungen entstehenden lokalen Spielräume und deren (Nicht-)Nutzung konzeptionell in die Erklärung verschiedener lokaler Formen von *Governance* und raumwirksamer *Outcomes* eingebettet werden können.

Zweitens sind sich die Autorinnen und Autoren jedoch nicht einig, welche Entstehungsbedingungen für die Erklärung verschiedener Formen von lokaler, städtischer *Governance* am relevantesten sind. Es gilt also, die relevanten strukturell-institutionellen Einflussfaktoren für die Erklärung unterschiedlicher suburbaner Formen von *Governance* im Kontext der Schweizer Raumplanung zu identifizieren,



die als erste Anhaltspunkte für die Fallauswahl genutzt werden können (vgl. Kapitel 3.2).

### **Unterschiedliche Konzeptionen der Analyseebenen und deren Beziehungen zueinander**

Drittens fallen die unterschiedliche Konzeptualisierung der Analyseebenen und die empirisch erwarteten Beziehungen zueinander auf. Für Sellers (2002a, 2005) beeinflusst vor allem die relativ einfach zu konzeptualisierende nationalstaatliche Ebene und deren Gesetzgebung die – nur schwierig in einem komparativen Setting zu definierenden – Metropolregionen und ihre *Governance*. Für Kantor *et al.* (1997) sowie Savitch und Kantor (2002) sind hingegen die analytisch schwer festzumachenden ökonomischen Einflüsse wichtiger, die wiederum auf die *Governance* auf städtisch-kommunaler Ebene wirken. DiGaetano und Strom (2003) verweisen in ihrem Ansatz außerdem nicht nur auf zwei notwendige Analyseebenen, sondern bauen eine dritte, politisch-kulturelle Meso-Erklärungsvariable ein.

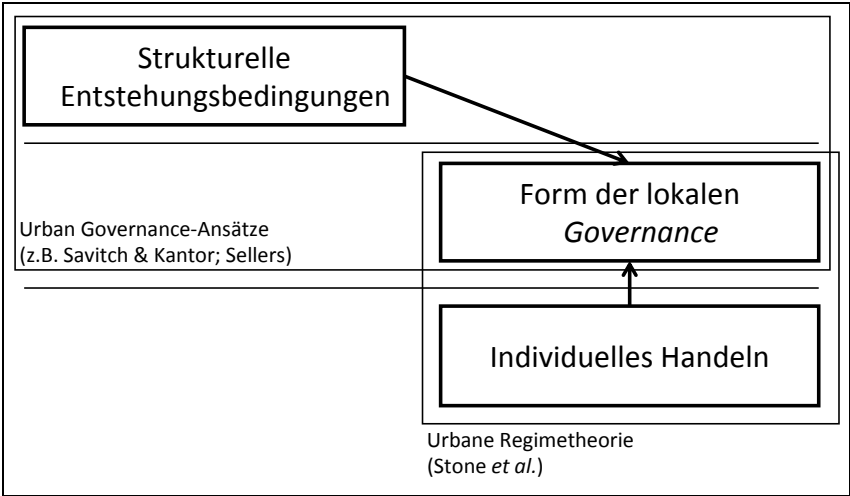
Was hinsichtlich struktureller Einflussfaktoren ebenfalls Schwierigkeiten bereitet, ist die theoretische Konzeptualisierung der Mechanismen zwischen den proklamierten Strukturvariablen und dem lokalem Verhalten sowie umgekehrt zwischen lokalem Verhalten und strukturellen Bedingungen. DiGaetano und Strom (2003) erklären zwar mit ihren drei Einflussebenen überzeugend die beobachteten Unterschiede in der lokalen *Governance*, jedoch werden die drei Analyselevels nicht in einem synthetischen Modell als mögliche, sich gegenseitig bedingende Ursachen und Wirkungen miteinander verknüpft. Das Gleiche gilt teilweise auch für die Arbeiten von Sellers (2002a, 2005) sowie Savitch und Kantor (2002), die in ihren Analysen und Erklärungen des strukturell beeinflussten lokalen Verhaltens – zumindest was die theoretische Konzeptualisierung angeht – zu abstrakt bleiben.

Ich sehe dabei ein Grundproblem: Obwohl viele Autorinnen und Autoren von grundsätzlich ähnlichen, neo-institutionalistischen Annahmen ausgehen, fehlen einheitliche Definitionen dazu, was nun genau *Struktur* und was *Agency* ist und wie diese beiden Ebenen genau aufeinander wirken. Zudem wird, wenn das Verhalten lokaler Akteurinnen und Akteure theoretisch beschrieben wird, meistens von *rational handelnden Individuen* ausgegangen, die aufgrund ihrer Interessen und Kosten-Nutzen-Rechnungen Koalitionen bilden, die wiederum beobachtet, analysiert und beschrieben werden können. In einer solchen Konzeption fehlen deswegen logischerweise plausible Annahmen und Beobachtungen dazu, was *individuelles* Verhalten – auch im Gegensatz zu *lokal-kollektivem* Koalitionsverhalten – ist und woher *individuelle Handlungsmotive* und *-interessen* stammen, wenn diese nicht zwingend den rationalen Kosten-Nutzen-Entscheidungen der Akteurinnen und Akteure entstammen.

Agency wird demnach häufig als die lokale Möglichkeit einer Stadt (Kollektiv der wichtigsten Akteurinnen und Akteure) bezeichnet, die strukturell auftretenden

Faktoren lokal zu verhandeln und sie in einem bestimmten Sinn auszunutzen (z.B. Savitch und Kantor 2002). Agency wird dabei streng genommen nicht als *individuelles*, sondern als *kollektives* Handeln auf lokaler Ebene beschrieben, das sich aufgrund der lokalen politischen Kräfteverhältnisse, Verhandlungsroutinen oder demokratischen Mitsprachemöglichkeiten von Stadt zu Stadt unterscheidet (vgl. Abbildung 5). Diese Definition lokaler Agency beschreibt aus meiner Sicht jedoch wiederum ein System von Normen und Werten sowie politischen Institutionen, die man im Pierre’schen Sinn (2011) als eine zwar lokale, aber dennoch strukturierende Bedingung für individuelles Handeln bezeichnen kann – oder schlicht als die beobachtbare Form der lokalen *Governance*.

Abbildung 5: Verschiedene Erklärungsansätze für lokale Governance: Eher strukturell argumentierende Urban-Governance-Ansätze und die auf individuellem Level anzusiedelnde urbane Regimetheorie im Vergleich



Quelle: eigene Darstellung.

Geht man – wie ich – nicht von einem streng rationalen Menschenbild aus, ist ohne methodische Erfassung und analytische Darstellung der individuellen Handlungsmotive nicht nachvollziehbar, wie solches Handeln auf strukturell-institutionelle Bedingungen zurückgeführt werden kann. Denn die Frage, wie Individuen auf Strukturen mittels Eigeninitiative reagieren – indem sie beispielsweise den wahrgenommenen Handlungsspielraum ausnutzen oder eben auch ganz bewusst darauf verzichten –, kann mit dem alleinigen Fokus auf strukturell-institutionell bedingtes *Governance*-Handeln nicht schlüssig beantwortet werden. Dass individuelle Handlungen jedoch genauso zentral für die Entstehung diverser Formen von lokaler *Go-*

*vernance* sein können, zeigen die theoretischen Abhandlungen und Fallstudien der Debatte um die urbanen Regime (vgl. Abbildung 5) – wobei jedoch wiederum eine theoretische Einbettung dieses Handelns in strukturell-institutionelle Kontexte fehlt. Aus regimetheoretischer Sicht – und für die hier untersuchten kleineren und mittelgroßen Gemeinden – spielen Einzelpersonen aufgrund ihrer individuellen Fähigkeiten und Ressourcen eine entscheidende Rolle, wenn es um den Aufbau von persönlichen Netzwerken, um das Verhandeln von notwendigen (privaten) Ressourcen oder generell um wichtige Entscheide in der städtischen Politik geht (vgl. z.B. Stone 1989, 2001; Orr und Stoker 1994; sowie zur Schweiz Gennaio 2008; Van Wezemaal und Loepfe 2009; Devecchi 2012; Hersperger *et al.* 2013; Van Wezemaal *et al.* 2014; Loepfe 2014; Schmidt i.E.).

### **Rückbesinnung auf einfachere *Governance*-Modelle notwendig**

Was diese Uneinig- und Ungenauigkeiten schließlich mit sich bringen, ist eine breite Palette an möglichen Definitionen idealtypischer Formen urbaner *Governance*. Den Ansätzen fehlt eine universelle Definition von *Governance*, was ihren Vergleich nicht vereinfacht. Notwendig ist daher die Rückbesinnung auf ein einfacheres Modell für die Erklärung von (urbaner beziehungsweise lokaler) *Governance*, das Möglichkeiten für Vergleiche über verschiedene Länder und verschiedene Arten von Gemeinden oder städtischen Räumen ermöglicht (vgl. hierzu z.B. Mossberger und Stoker 2001; Deters und Mossberger 2006; Pierre 2011; Sapotichne *et al.* 2007). Richtungsweisend ist die theoretische Konzeptualisierung solcher Beziehungen durch Pierre (2011). Pierre schafft mit seiner einfachen Definition von *Governance* und ihrer Verbindung mit der Wichtigkeit von Institutionen die Grundlage, lokale *Governance* vergleichend zu analysieren. Versteht man *Governance* als die mannigfaltigen Beziehungen zwischen staatlichen Behörden und privaten Akteurinnen und Akteuren, die durch staatliche Institutionen sowie durch Vorstellungen von verschiedenen Normen und Werten – die situativ unterschiedlich sein können – entstehen, so lassen sich die Definition und die Entstehungsbedingungen lokaler *Governance* in Kombination mit den eben gemachten Aussagen über die Wichtigkeit institutionell-struktureller Bedingungen folgendermaßen zusammenfassen (vgl. Abbildung 6).

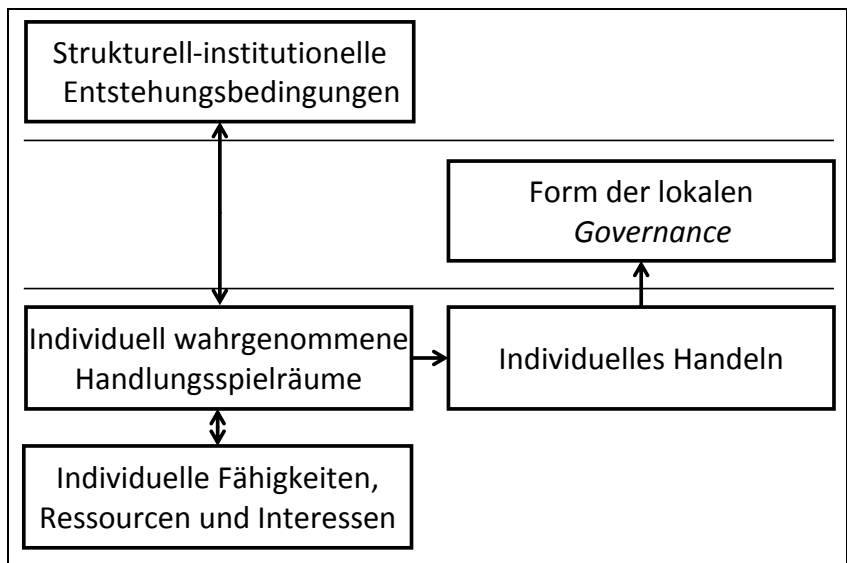
- Lokale *Governance* ist – in Anlehnung an Pierre (2011) und wie bereits im Kapitel 2.4 erwähnt –, der zu beobachtende, routinehafte Modus der politischen Zusammenarbeit zwischen allen relevanten – politischen wie privaten – Akteurinnen und Akteuren eines Politikfeldes (im vorliegenden Fall das der Raumordnung und der Ortsentwicklung) in einer Gemeinde. Die verschiedenen lokalen *Governance*-Formen unterscheiden sich durch die verschiedenen Praktiken von formellen und informellen Kooperationsformen und Verhandlungsarten zwischen öffentlichen und privaten Stakeholdern. Emergent und demnach beobachtbar werden sie durch

- die gewählten und in bestimmter Art genutzten Policy-Instrumente. Es kann davon ausgegangen werden, dass die lokal vorgefundene, gebaute Realität der *Outcome* der jeweiligen Form der lokalen *Governance* ist.
- Individuelles Handeln wird durch institutionell-strukturelle Entstehungsbedingungen geprägt, indem diese Bedingungen einerseits bestimmte staatliche Regeln vorgeben, die lokalem Handeln mehr oder weniger Ressourcen und Kapazitäten erlauben. Andererseits beeinflussen diese Bedingungen individuelles Handeln auch auf einer abstrakteren institutionellen Ebene, da sie Normen- und Wertvorstellungen bereitstellen, die von den lokalen Akteurinnen und Akteuren ebenfalls als handlungsleitende Institutionen begriffen werden (der reziprok gestaltete Pfeil in der Abbildung 6 verweist auf ein dialektisches Verhältnis zwischen Struktur und individuellem Handeln).
  - Unterschiede in den Formen lokaler *Governance* entstehen demnach durch verschiedene institutionell-strukturelle Entstehungsbedingungen (Struktur). Zudem kann auch die individuelle Wahrnehmung und Nutzung objektiv ähnlicher Institutionen durch lokale Akteurinnen und Akteure zu Unterschieden in der lokalen *Governance* führen, was zusätzlich von den individuellen Fähigkeiten und Ressourcen der einzelnen Akteurinnen und Akteure abhängen kann (Agency).

Diese breite und institutionenzentrierte Definition von *Governance* macht den systematischen Vergleich verschiedener *Governance*-Typen möglich – man verbleibt jedoch noch auf einer eher abstrakten Analyseebene. Zumindest ein analytischer Fokus entweder auf vordefinierte *Governance*-Typen oder bestimmte institutionelle Entstehungsbedingungen drängt sich auf.

Aus zwei Gründen ist jedoch die einfache Übernahme der Konzeptualisierung von Pierre (2011) für die hier vorliegende Untersuchung nicht zielführend: Erstens beschreibt er nur implizit die wichtigsten strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen für die unterschiedlichen Typen urbaner *Governance* – der explizite Einbezug weiterer Einflussfaktoren analog zu den Arbeiten von Savitch und Kantor (2002) oder Sellers (2002a) ist notwendig. Zweitens folgt die Unterscheidung respektive die Definition der vier Pierre'schen *Governance*-Typen einerseits der Policy-Agenda (bei *Pro-growth* und *Welfare Governance*), oder aber andererseits den konkreten Formen der öffentlich-privaten Austauschbeziehungen (*Managerial* und *Corporatist Governance*), was die gegenseitige Abgrenzung der Typen verunmöglicht. Dies möchte ich mit dem alleinigen Fokus auf die öffentlich-privaten Beziehungen – dargestellt an der Art und Weise, wie die Policy-Instrumente genutzt werden – sicherstellen.

Abbildung 6: Strukturelle Entstehungsbedingungen und deren individuell wahrgenommene und ausgenutzte Handlungsspielräume als Erklärung für verschiedene Formen lokaler Governance



Quelle: eigene Darstellung.

### 3.2 STRUKTURELL-INSTITUTIONELLE BEDINGUNGEN ZUR ERKLÄRUNG VON GOVERNANCE IN UMLANDGEMEINDEN

Da sich Umlandgemeinden relativ stark von Kernstädten unterscheiden (vgl. Kapitel 2.2), bedarf es einer Zuspitzung der genannten Ansätze auf strukturell-institutionelle Bedingungen, die in Umlandgemeinden vorherrschen. Die theoretischen Aussagen sollen im Sinne eines iterativ-explorativen Vorgehens relativ breit gehalten sein, gleichzeitig aber die Fallauswahl und die analytische Auswertung der Fallstudien erleichtern. Der Fokus dieses Kapitels liegt hauptsächlich auf theoretischen Ausführungen bezüglich der als wichtig erachteten strukturell-institutionellen Bedingungen der *ökonomischen Situation einer Gemeinde* sowie des *Professionalisierungsgrads ihrer politisch-administrativen Behörden*. Anhand dieser strukturell-institutionellen Bedingungen werden die in der *Urban-Governance*-Literatur genannten Handlungsspielräume, die sie für lokales Handeln schaffen, ausgelotet (Kapitel 3.2.1, 3.2.2 und 3.2.3). Das Teilkapitel 3.2.4 bietet ein Zwischenfazit zu den gemachten theoretischen Ausführungen und schließt mit der Formulierung von

analytischen Leitfragen, welche die empirische Untersuchung der lokalen *Governance* in den neun Untersuchungsgemeinden strukturieren. Schließlich beschreibe ich im Teilkapitel 3.3 die iterativ erarbeiteten Analysekriterien, anhand derer die verschiedenen Formen lokaler *Governance* systematisiert werden.

### **3.2.1 Verschiedene ökonomische Situationen in Agglomerationsgemeinden**

Schweizer Gemeinden haben – wie in Kapitel 2.1 beschrieben – das Recht zur Erhebung von Steuern für relevante kommunale Aufgaben. Daraus kann aus der häufig vorgefundenen *Public-Choice*-Argumentationslogik (vgl. Ostrom *et al.* 1961; Tiebout 1956) abgeleitet werden, dass zwischen Gemeinden in Ländern, in denen Steuern auf kommunaler Ebene mit einer gewissen Autonomie erhoben werden, ein Wettbewerb entsteht. Dieser Wettbewerb dreht sich vor allem darum, als Gemeinde genügend öffentliches Einkommen zu generieren, um die anfallenden öffentlichen Aufgaben (wie zum Beispiel das Schulwesen, die öffentliche Sicherheit oder die Entsorgung von Abfällen) zur Zufriedenheit aller Einwohnerinnen und Einwohner zu verrichten. In diesem Wettbewerb sind die ansässigen, noch erwünschten Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde »Kunden«, die durch ein attraktives öffentliches Angebot bei Laune gehalten beziehungsweise angezogen werden sollen (wie gute Schulen, niedrige Steuern, gutes Nahverkehrsangebote oder öffentliche Grünflächen).

Die Höhe der öffentlichen Einnahmen in Ländern mit dezentral-föderalen Steuersystemen mit kommunalen Möglichkeiten zum Erheben von Steuern hängt vereinfacht dargestellt von zwei maßgeblichen Faktoren ab: (1) von der Einkommensverteilung der natürlichen und juristischen Personen, die sich in einer Gemeinde niedergelassen haben, und (2) von der Höhe des Steuersatzes, mit dem die Steuersummen dieser Personen berechnet werden. Die Höhe der kommunalen Ausgaben auf der anderen Seite hängt schließlich von der sozioökonomischen Situation der Einwohnerinnen und Einwohner ab. Einige einfache Beispiele: Leben weniger Kinder in einer Gemeinde, sind die Ausgaben für das Schulwesen niedriger. Ist der Anteil an einkommensschwächeren oder älteren Menschen höher, so steigen die Sozialausgaben. Wohnen viele reiche Leute in einer Gemeinde, können bei entsprechendem Steuerlevel die anfallenden Ausgaben besser gedeckt werden. Schwanken solche Parameter, ist die kommunale finanzielle Planungssicherheit gefährdet.

Nun gibt es Kritik an genau diesen Wettbewerbsannahmen. Der Steuerwettbewerb basiert nicht auf gleichen Grundbedingungen für alle, denn die Gemeinden können sich nicht frei im Raum bewegen. Befindet sich eine Gemeinde an einem durch Verkehrsinfrastruktur schlecht erschlossenen Ort oder weit weg von wichtigen Dienstleistungs- oder Industriestandorten, so hat sie einen nur schwer aufholba-

ren strukturellen Nachteil (vgl. Lefèvre 1998; Kübler 2003). Dies kann sich auf ein steigendes kommunales Steuerlevel sowie auf eine zunehmende sozioökonomische Segregation niederschlagen, die trotz kantonaler Finanzausgleichssysteme nicht zwingend aus der Welt geschafft werden können (Schmidheiny 2006; Schaltegger *et al.* 2011). Gemeinden, die zentraler Teil einer ökonomisch prosperierenden Metropolregion sind, weisen einen strukturellen Vorteil gegenüber Gemeinden auf, die Teil einer schwächeren Metropolregion sind oder sich am Rand einer Metropolregion befinden. Hier spielt zusätzlich der sich entwickelnde ökonomische Wettbewerb zwischen großen Stadtregionen eine gewichtige Rolle, der die lokale Ungleichmäßigkeit der globalen Entwicklung verstärkt und beobachtbar macht (DiGaetano und Strom 2003; Brenner 2003, 2004). Schließlich sind Gemeinden darauf angewiesen, dass lokal wichtige Firmen ansässig bleiben beziehungsweise keine allzu großen Abwanderungsbewegungen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner stattfinden, sodass bezüglich des Steuerniveaus einigermaßen Planungssicherheit besteht (für ein eindruckliches Beispiel zu schrumpfenden Städten in Ostdeutschland siehe Bernt 2009).

Auf einer abstrakteren (Stadt-)Ebene kommen DiGaetano und Strom (2003) sowie Brenner (2004) oder Savitch und Kantor (2002) zu einem ähnlichen Schluss: Die Globalisierung, die transnationale oder gar globale Mobilität privaten Kapitals und die Möglichkeit der Verlagerung von Produktionsstandorten durch die immer niedrigeren Transportkosten schaffen eine Abhängigkeit der Städte und Stadtregionen von privatem Investmentwillen. Die sich gleichzeitig verstärkenden regionalen »Unebenheiten der ökonomischen Entwicklung« führen zwischen räumlich unbeweglichen städtischen Räumen zu einem Wettbewerb um Kapital und Arbeitskräfte. Vor allem in Gebieten, die durch Abwanderung von Industriebetrieben oder durch Abkoppelung von internationalen Handlungssträngen betroffen sind, stehen die Chancen schlecht, in diesem Wettbewerb gut abzuschneiden (vgl. die Studien zu schrumpfenden Städten in England und den Vereinigten Staaten von Orr und Stoker 1994 sowie DiGaetano und Lawless 1999). Umgekehrt sind ökonomisch gut gestellte Städte und Metropolräume privilegiert, was die Standortattraktivität und daher auch die öffentlich verfügbaren Ressourcen für die Ankurbelung der lokalen Wirtschaft, die Finanzierung von Entwicklungsprojekten oder den Aus- und Neubau wichtiger Infrastruktur angeht (Savitch und Kantor 2002; Sellers 2002, 2005).

Durch den Steuerwettbewerb gilt diese Wettbewerbsannahme meiner Meinung nach in der Schweiz nicht nur auf der Ebene der Metropolräume, sondern auch für die ihnen zugehörigen Agglomerationsgemeinden, die gemäß Definition (siehe Kapitel 2.2) immer Teil eines Metropolraumes sind. Auch Agglomerationsgemeinden besitzen aufgrund ihrer geografischen Lage oder ihrer sozioökonomischen Situation nicht die gleichen Möglichkeiten im Wettbewerb mit anderen (teilweise gar Nachbar-)Kommunen.

Diese Argumentation zeigt auf der einen Seite die Abhängigkeit einer Gemeinde von ihrer sozioökonomischen Situation. Auf der anderen Seite deutet sie aber auch auf gewisse Steuerungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten sowie Handlungsoptionen für kommunale Akteurinnen und Akteure hin – die in der von mir vorgeschlagenen Lesart als Ursache für Unterschiede in den Formen der lokalen *Governance* verantwortlich gemacht werden können (Savitch und Kantor 2002; Sellers 2002a, 2002b). Ich gehe demnach – analog zu den beschriebenen Annahmen zu Struktur und Agency – davon aus, dass die kommunalen Ressourcen in unterschiedlichen ökonomischen Situationen und deren individuelle Wahrnehmung die *Handlungsoptionen* und *-rationale* der lokalen Akteurinnen und Akteure beeinflussen.

In der *Urban-Governance*-Literatur herrscht keine Einigkeit darüber, wie genau individuelles Handeln durch unterschiedliche ökonomische Bedingungen beeinflusst wird. Es gibt grundsätzlich zwei Thesen, die im Folgenden kurz ausgeführt werden – ich nenne sie »Ressourcen-« respektive »Anspornungsthese«. In der Ressourcenthese wird die Rolle der ökonomischen Situation betont. Sie ist in der Literatur zu *Urban Governance* deutlich stärker ausgeprägt.

### **Die »Ressourcenthese«: Ökonomisch vorteilhafte Situation und das erfolgreiche Verhandeln mit privaten Akteurinnen und Akteuren**

Gemäß Kantor *et al.* (1997) und Savitch und Kantor (2002) sowie in Teilen auch Sellers (2002) ist die Investitionsattraktivität einer Gemeinde ein wichtiger Faktor, wenn es darum geht, als öffentliche Behörde mit privaten Akteurinnen und Akteuren konkrete Verhandlungen zu führen.

»Local governments that hold powerful economic positions [...] will be in a better position to deal with private investment markets. Accordingly, they ought to be able to use a greater proportion of their resources to achieve ambitious social agendas. As a corollary, poorer cities with weak market position [...] are less able to resist business demands in favor of public-sector priorities. With fewer resources and limited political support from higher level governments, they should be more inclined to let markets drive their development strategies.« (Savitch und Kantor 2002: 150)

Geht es einer Gemeinde finanziell gut, stimmen die kommunalen Ressourcen, kann also davon ausgegangen werden, dass öffentliche Akteurinnen und Akteure stärker im Sinne der Gemeinde für raumrelevante Projekte und Ziele agieren, werben und entscheiden, als wenn sie unmittelbare private Investitionen dringend nötig haben würde.

Umgegünzt auf konkrete Raumordnungspolitik kann das zum Beispiel heißen, dass sich die kommunale Exekutive und die Verwaltung für öffentlich nutzbare Räume auf privatem Boden (finanziert durch private Projekte) oder für Sozialwoh-



nungen mit geringerer privater Profitmarge einsetzen können. Steht man als Gemeinde hingegen finanziell nicht so gut da, muss stärker darauf geachtet werden, dass private Ziele realisiert werden können, um die Investorinnen und Investoren nicht mit zu hohen öffentlichen Forderungen zu verärgern oder sie gar vom Investitionsentscheid abzubringen, was mit Blick auf das Steuerniveau und die Standortattraktivität fatal sein kann.

### **Die »Anspornungsthese«: Ökonomisch schwierige Situation und die unbedingte Notwendigkeit öffentlichen Handelns**

Von einer anderen Annahme des Einflusses einer nicht vorteilhaften ökonomischen Lage auf individuelles lokales Verhalten gehen DiGaetano und Strom (2003) aus. Sie argumentieren, dass öffentliche Akteurinnen und Akteure in Städten – oder in meinem Fall in Agglomerationsgemeinden –, die sich in einer schwachen wirtschaftlichen Lage befinden, zum aktiven Handeln gezwungen sind. Lokale Akteurinnen und Akteure nehmen somit die Notwendigkeit für aktives Handeln zugunsten ihrer Gemeinde wahr und sind gewillt, sich vermehrt und trotz der wenigen Ressourcen für öffentliche Anliegen einzusetzen. Meine Fallstudie zum Regimewandel in der Stadtentwicklung Zürichs zeigt dieses Phänomen empirisch auf (vgl. Devecchi 2010, 2012). Ein ähnliches Argument ist aus der internationalen Regimetheorie sowie aus netzwerktheoretischer Sicht bekannt, wo Problemdruck trotz nicht vorhandener institutioneller Zwänge zu freiwilliger, meist nicht hierarchisch organisierter Kooperation führt (Breitmeier *et al.* 2007; Weiher 2011). Der Umkehrschluss dieser Annahme würde bedeuten, dass öffentliche Akteurinnen und Akteure in besseren ökonomischen Situationen den möglicherweise doch vorhandenen öffentlichen Handlungsbedarf nicht erkennen respektive ihn nicht als wichtig einschätzen.

### **3.2.2 »Profis« versus Laien: Die Professionalisierung der kommunalen politisch-administrativen Behörden**

Eine zweite wichtige Bedingung, die für die kommunale Zusammenarbeit und somit für die lokale *Governance* entscheidend sein kann, ist der unterschiedliche Grad an Professionalisierung der kommunalen Verwaltungseinheiten sowie des politischen Systems. Wie bereits im Kapitel 2.1.1 erläutert, gilt die Gemeindeautonomie auch hinsichtlich der Wahl des politisch-administrativen Aufbaus einer Kommune.

Der Einfluss unterschiedlicher politisch-administrativer Professionalisierungsgrade und Organisationsformen wird in der *Urban-Governance*-Literatur unter dem Überbegriff der »lokalen oder administrativen Ressourcen« besprochen. Die (nicht) vorhandenen Ressourcen werden als wichtige Grundlagen beschrieben, um öffentliche Ziele direkt zu erreichen oder in Verhandlungen entweder mit der höheren

Staatsebene oder mit privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren erfolgreich zu sein (Savitch und Kantor 2002; Sellers 2002a). So sind zum Beispiel gemäß Savitch und Kantor (2002) die Beziehungen zu höheren Staatsebenen und die Möglichkeit für finanzielle Zuschüsse zu städtischen Projekten nur dann erreichbar, wenn auf lokaler Ebene weitere Finanzierungsmöglichkeiten überhaupt erst einmal erkannt und dann in einem weiteren Schritt auch eingeworben werden können – alles lokale Prozesse, die mittels professionalisierter Strukturen eher möglich sind.

Sager (2005, 2006) zeigt in seiner Arbeit, dass die Art der politischen Koordination auf Metropolraum-Ebene ebenfalls vom Professionalisierungsgrad (und der Zentralisierung) der jeweiligen Verwaltungseinheiten beeinflusst wird. Im Fall der Raumordnungs- und Transportpolitik weist er auf die Wichtigkeit der Verwaltungen im Schweizer (Miliz-)System mit relativ schwachen politischen Machtpositionen hin, die bei zusätzlichem Professionalisierungsgrad noch stärker werden.

Für Keating (1993) steht hinsichtlich der professionellen Verwaltung auf kommunaler Ebene vor allem die Unterstützung der städtischen Exekutive im Zentrum, die in schwierigen politischen und ökonomischen Situationen von der fachlich-technischen Expertise aus der Verwaltung unterstützt werden kann, um so anstehende Herausforderungen besser angehen zu können. Gleiches gilt für die Etablierung einer umfassenden politischen Agenda. Eine solche kann nach Keating nur dann formuliert werden, wenn einerseits genug Ressourcen in Politik und Verwaltung vorhanden sind, die sich neben dem operativen Tagesgeschäft überhaupt für strategische Fragen einsetzen lassen. Andererseits müssen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure auch Ressourcen, Know-how und Kompetenzen haben, um mit privaten Akteurinnen und Akteuren, die in entwicklungspolitischen Fragen aufgrund des Investitionskapitals immer eine Rolle spielen, eine gemeinsame politische Agenda zu diskutieren und aufzubauen (Stone 1989, 1993). Gleiches gilt dann natürlich auch bei der konkreten Implementierung und Durchsetzung der öffentlichen Ziele – auch bei privaten Bauprojekten: »Cities with greater steering resources should have a greater disposition and ability to pursue social-centered policy directions.« (Savitch und Kantor 2002: 150)

Was heißt das nun für die Schweizer Agglomerationsgemeinden und ihre Raumordnungspolitik? Wichtig scheint – und darum ziehe ich die politisch-administrative Professionalisierung auch zur Fallauswahl hinzu –, dass an dieser Stelle nicht große Städte untersucht werden, die sowieso meist hoch professionalisierte Administrationen und Exekutiven aufweisen. Der Professionalisierungsgrad ist für kleinere und mittelgroße Gemeinden, in denen bereits *eine* zusätzliche Verwaltungsstelle oder ein etwas größeres Pensum in der Exekutive einen großen Unterschied im Verhältnis zur Gesamtstellenzahl macht, wahrscheinlich hinsichtlich der Erklärung von Unterschieden in der lokalen *Governance* und des raumrelevanten *Outcomes* noch entscheidender. Und da in der Schweiz das Vollzeitamt für die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten sowie die Anstellungsgrade der

weiteren Mitglieder der Exekutive meistens nicht *Top-down* durch die Kantone vorgeschrieben sind, spielt neben der administrativen Professionalisierung auch die Professionalisierung der Exekutive eine Rolle.

Für Oliver (2012a) ist hinsichtlich kleiner und mittelgroßer Gemeinden ein weiterer Punkt wichtig, nämlich der politische *Scope*, den eine Gemeinde in bestimmten Politikfeldern überhaupt bespielen kann. Je größer und professioneller eine Verwaltung aufgebaut ist, desto breiter sind die kommunalen Betätigungsfelder. Hinsichtlich der Raumordnungspolitik stehen dann möglicherweise nicht nur technisch-raumplanerische Fragen im Zentrum, sondern auch Stadtentwicklungspolitik in einem breiteren Sinn: Es geht um eine breite Analyse der aktuellen Situation und die strategische Erarbeitung von Zukunftsvisionen, die teilweise nicht einfach per Zonennutzungsplan und Baureglement vorangetrieben werden können. Dies hieße dann auch, dass sich der Kreis der involvierten (privaten) Akteurinnen und Akteure vergrößert, was wiederum die *Governance* verändern würde.

Die hier beschriebenen Bedingungen, die einen höheren Grad an administrativ-politischer Professionalisierung mit sich bringen, zeigen vor allem die *Handlungsmöglichkeiten* und *-ressourcen* auf, die professioneller organisierte kommunale Behörden gewinnen. Wie diese Möglichkeiten von den staatlichen Akteurinnen und Akteuren konkret wahrgenommen und ausgenutzt werden, sind in der *Urban-Governance*-Literatur wenige Hinweise zu finden. Man geht grundsätzlich – analog zur geschilderten ersten Variante des Einflusses der ökonomischen Situation – davon aus, dass diese Spielräume auf lokaler Ebene zumeist in einer Kosten-Nutzen-Manier ausgenutzt werden. Geht man – wie ich – nicht von komplett informierten Kosten-Nutzen-Maximiererinnen und -Maximierern aus, so muss die individuelle Entscheidungssituation als komplexere soziale Situation ebenfalls einbezogen werden, um die Formen lokaler *Governance* zu erklären. Es kann nach einer solchen Logik nicht einfach von den strukturell und institutionell gegebenen Spielräumen (ökonomische Situation und Professionalisierungsgrad) auf kollektives *Governance*-Handeln geschlossen werden. Auf die hier angesprochenen Agency-Handlungen gehe ich in Kapitel 3.2.4 genauer ein.

### **3.2.3 Weitere mögliche Entstehungsbedingungen**

Die ökonomische Situation einer Gemeinde sowie ihr administrativ-politischer Professionalisierungsgrad spielen in der hier vorliegenden Analyse der lokalen *Governance* eine zentrale Rolle. In der *Urban-Governance*-Literatur nennen die Autorinnen und Autoren jedoch noch weitere mögliche Bedingungen, die Unterschiede zwischen der lokalen *Governance* erklären könnten. Warum fokussiere ich mich in meinem Forschungsdesign nicht stärker auf eine dieser Bedingungen? Das vorlie-

gende Teilkapitel soll Antworten auf diese Frage liefern, indem ich diese weiteren Bedingungen im Kontext der Schweizer Agglomerationsgemeinden diskutiere.

Die *Beziehungen zur höheren Staatsebene* und die *Wichtigkeit nationaler Regelungen und Gesetze* – die für einige der besprochenen *Urban-Governance*-Ansätze wichtige Bedingungen für lokale *Governance* sind – spielen in der föderal organisierten Schweizer Gemeindelandschaft bezüglich der kommunalen Raumplanung und der lokalen Entwicklungsbestrebungen eine wichtige Rolle. Denn obwohl die Gemeinden über eine relativ hohe Autonomie verfügen (vgl. auch Kapitel 2.1), sind gesetzliche Grundlagen, die kantonalem oder nationalem Recht entstammen, auf lokaler Ebene relevant. Die höheren staatlichen Ebenen geben diese Handlungsspielräume entweder über klar definierte lokale Spielräume vor oder überlassen den Gemeinden explizit gewisse Aufgabenbereiche, indem sie ihnen keine oder nur spärlich definierte gesetzliche Grundlagen liefern.

Erstens bestimmen die Kantone auf Basis der nationalen Vorgabe die verschiedenen Policy-Instrumente, die für kommunale Raumplanung zur Verfügung stehen. Obwohl gewisse kantonale Spielräume gegeben sind, ähneln sich die Instrumente gemäß Muggli (2011) zwischen den Kantonen bezüglich ihrer Nutzungsmöglichkeiten und Funktionen weitgehend. Mit wenigen Ausnahmen (etwa im Kanton Basel Stadt) verfügen alle Gemeinden über das letzte Wort, wenn es um genaue Zonierungen und das Erteilen von Baubewilligungen geht. Zudem bestimmen sie über Wahl und Nutzung weiterer möglicher Policy-Instrumente.

Obwohl die für die Gemeinden maßgebenden *Richtpläne* auf kantonaler Ebene entschieden werden – es also durchaus Unterschiede zwischen den Kantonen geben kann –, sind auch diese als Quelle für Differenzen zwischen den Formen lokaler *Governance* eher vernachlässigbar. Denn die Entwicklungen der letzten Jahre lassen auf eine zunehmende Kongruenz der wichtigsten kantonalen raumplanerischen Ziele schließen: Beschränkung der zukünftigen baulichen Entwicklung auf die bereits eingezonten Areale für neue Bauten und Einschränkung praktisch aller Gemeinden in ihrer Freiheit, neue Gebiete als Bauland einzuzonen (ARE 2005, 2009).<sup>7</sup>

Wenn es zweitens um nationale Gesetzgebungen geht, kann der neuen Agglomerationspolitik des Bundes ein gewisser Stellenwert für lokales Handeln einge-

---

7 Das am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzte, revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) zielt in die gleiche Richtung. Dies wird sichtbar anhand des Artikels 15, der nur noch Einzonungen erlaubt, wenn die Nutzung von Reserven in Bauzonen innerhalb der nächsten 15 Jahren geltend gemacht werden kann. Diese Bestimmung kommt in vielen Gemeinden einem faktischen Einzonungsstopp gleich, sind doch die heutigen Baulandreserven häufig so groß, dass sie bereits nach heutigem Ermessen in den nächsten 15 Jahren nicht benötigt werden.

räumt werden. Vor allem beim Einreichen von Projektanträgen für *Agglomerationsprogramme*, *Projets urbains* und *Modellvorhaben* ist die Beteiligung von Gemeinden unentbehrlich – sie haben also einen gewissen Handlungsspielraum für kommunale Entwicklungen, wenn sie gemeinsam mit anderen Gemeinden und den jeweiligen Kantonen Anträge zur Finanzierung urbaner Projekte einreichen. Auch hier haben jedoch alle Gemeinden grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen. Nationale Beschlüsse, die zum Ausbau von Infrastruktur aller Art führen, sind für viele Gemeinden relevant. Solche Entschlüsse sind vor allem darum wichtig, weil sie lokale Ungleichheiten schaffen können, indem zum Beispiel die Linienführung für Eisenbahn- oder Straßenprojekte im Extremfall über wirtschaftliche Prosperität oder Niedergang entscheiden kann. Solche Aspekte werden in Betracht gezogen, wenn sie Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation einer Gemeinde haben und gehören daher zur bereits erwähnten *ökonomischen Situation einer Gemeinde*.

Eine letzte Bemerkung zu den von höheren staatlichen Ebenen vorgegebenen juristischen Bedingungen schulde ich an dieser Stelle dem Steuerwettbewerb sowohl zwischen den Kantonen als auch zwischen den Gemeinden. Die kommunale Entscheidungsfreiheit, auf lokaler Ebene das Steuerniveau selbst bestimmten zu können, führt neben den unterschiedlichen kantonalen Steuersystemen zu einem relativ starken Wettbewerb zwischen den Schweizer Gemeinden (Feld und Kirchgässner 2001). Dieser Wettbewerb spielt für die Entstehung lokaler *Governance* eine wichtige Rolle. Ich beziehe ihn in die Analyse ein, indem ich die verschiedenen ökonomischen Situationen der untersuchten Gemeinden berücksichtige.

Die Möglichkeiten der *demokratischen Mitsprache auf kommunaler Ebene*, die von Kantor *et al.* (1997) als wichtige Bedingung für das Entstehen unterschiedlicher Formen lokaler *Governance* erwähnt werden, sind in allen Schweizer Gemeinden respektive Kantonen hinsichtlich der Instrumente der direkten Demokratie grundsätzlich ähnlich ausgebaut. Die Art der Mitsprache verändert sich auf kommunaler Ebene vor allem dann, wenn Gemeindeversammlungen zugunsten von lokalen Parlamenten abgeschafft oder das reine Milizsystem der Exekutive aufgegeben werden. Diese Aspekte werden jedoch bereits mittels des *Professionalisierungsgrads einer Gemeinde* analytisch abgedeckt. Was jedoch in Bezug auf räumlich relevante Entwicklungsprojekte immer wieder eine gewisse Relevanz aufweist, sind *Oppositions- oder Protestbewegungen* lokaler Parteien, Interessengruppen oder der Bevölkerung gegen eine räumliche Veränderung (vgl. für Beispiele aus der Schweiz Wolff 2012; Devecchi 2012).

Wie sieht es (neben der Gemeindegröße) mit den Unterschieden zwischen Agglomerationsgemeinden als Ursachen für Divergenzen in der lokalen *Governance* aus? Oliver (2012a, 2012b) spricht vor allem den US-amerikanischen Kontext an, wenn er ethnisch und religiös extrem segregierte suburbane Gemeinden beschreibt – Faktoren, die in der Schweiz sehr viel weniger relevant sind. Hier unterscheiden sich die Agglomerationsgemeinden vor allem hinsichtlich ihrer sozioökonomischen

Zusammensetzung und der politischen Einstellung ihrer Bürgerinnen und Bürger (Kübler *et al.* 2013). Ersteres beziehe ich über eine Betrachtung *der ökonomischen Situation einer Gemeinde* mit ein. Denn Gemeinden mit einem strukturell schwierigen Stand im Wettbewerb um bessere Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ziehen häufig auch sozial schwächere Einwohnerinnen und Einwohner an. (Schaltegger *et al.* 2011). Die Unterschiede in der politischen Einstellung der Bürgerinnen und Bürger schlagen sich logischerweise nicht nur in den kantonalen und nationalen Abstimmungen und Wahlen nieder, sondern auch in den kommunalen (Exekutiv-)Wahlen. Unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzungen der Exekutive können selbstverständlich eine Rolle spielen, wenn es um die Form der lokalen *Governance* geht. Möglicherweise wird dieser Faktor jedoch durch die Tatsache überprägt, dass es linke Politikerinnen und Politiker nur in Ausnahmefällen schaffen, in kleinen, aber auch in mittleren Gemeinden überhaupt gewählt zu werden oder in einer solchen Zahl präsent zu sein, um die politische Strategie einer Gemeinde maßgeblich zu verändern (Ladner 1994, 2005; Geser 2002).<sup>8</sup> Trotzdem wird den politischen Einstellungen der Exekutivpolitikerinnen und -politiker in der Analyse eine gewisse Relevanz zugestanden.

### 3.2.4 Zwischenfazit: Erklärungsbedingungen für lokale Governance

Ich möchte an dieser Stelle die grundlegenden Aussagen des Theoriekapitels zusammenfassen, die untersuchungsleitenden Forschungsfragen anhand der theoretischen Debatte in anwendbaren Analyseleitlinien konkretisieren und so eine Überleitung in die nächsten Kapitel formulieren, in denen es um die iterative Erarbeitung von Arbeitstypologien, die Darstellung meines Forschungsdesigns sowie sowohl um die Art und Weise der Datenerhebung als auch um die Datenstrukturierung und -analyse gehen wird.

Der Überblick über die Entwicklung der Forschung zu urbanen Räumen zeigt, dass nicht nur strukturelle *oder* individuelle Faktoren und Bedingungen die unterschiedlichen Formen der metropolitanen respektive lokalen städtischen *Governance* erklären können, sondern dass strukturelle und individuelle Faktoren einander gegenseitig bedingen. Diese Ausgangslage nehme ich ernst, indem ich die Entstehung von lokaler *Governance* als Zusammenspiel von strukturellen und individuel-

---

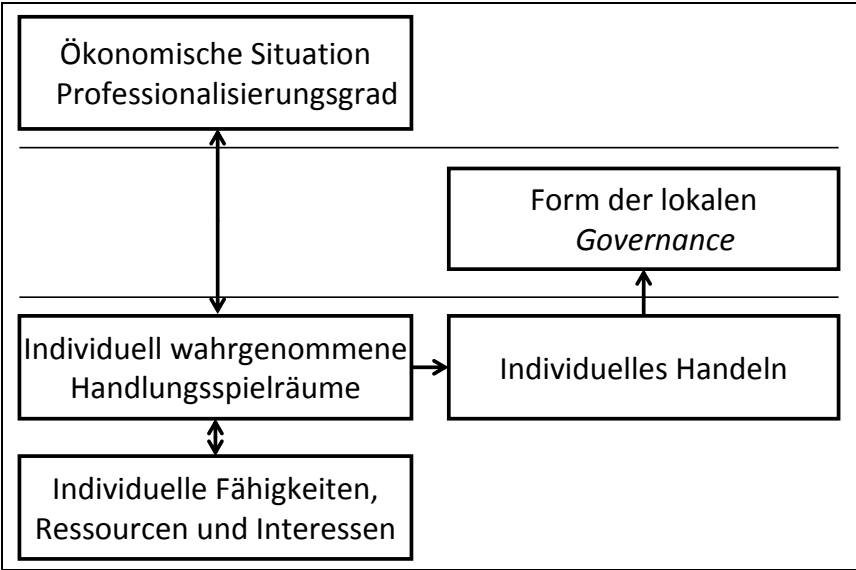
8 So stellen gemäß Ladner (1994, 2005) die bürgerlichen Parteien FDP, CVP und SVP über 60 Prozent der Kommunalpolitikerinnen und -politiker in kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Die SP stellt nur 10 Prozent der Exekutivmitglieder, wobei diese Zahl in größeren Gemeinden deutlich zunimmt.

len Entstehungsbedingungen betrachte, das lokale *Governance* in der Raumordnungspolitik in Schweizer Agglomerationsgemeinden erklärt.

Ich argumentiere im vorliegenden Kapitel demnach, dass strukturell-institutionelle Bedingungen Handlungsspielräume schaffen, die von lokalen Akteurinnen und Akteuren wahrgenommen und durch individuelles Akteurshandeln ausgenutzt werden – oder möglicherweise auch nicht. Um Fallgemeinden auszuwählen sowie die empirischen Daten und die daraus gewonnenen Erkenntnisse später zu strukturieren, fokussiere ich mich erstens auf die *ökonomische Situation*, in der sich eine Gemeinde befindet, weil die ökonomische Situation für die Gemeinden im Steuerwettbewerb als relevant erscheint. Zweitens ziehe ich den *kommunalen Professionalisierungsgrad* von (Bau-)Verwaltung und Exekutive bei der Fallauswahl in Betracht, da die kommunalen Ressourcen eine wichtige Rolle hinsichtlich der Entscheidungs- und Steuerungskapazität spielen. Zudem können durch diesen Fokus die Größenunterschiede von Umlandgemeinden und die Vielfalt an *Governance*-Formen in Agglomerationsgürteln besser abgebildet werden.

Die definitive Systematik, auf deren Grundlage ich geeignete Untersuchungsgemeinden auswählen, die Formen ihrer lokalen *Governance* beschreiben sowie Ähnlichkeiten und Unterschiede der Formen analysieren und erklären möchte, findet sich in Abbildung 7.

Abbildung 7: Systematik zur Erklärung verschiedener Formen der lokalen *Governance*



Quelle: eigene Darstellung.

Um diese Aussagen analytisch nutzbar zu machen, ist an dieser Stelle die Konkretisierung der untersuchungsleitenden Forschungsfragen sinnvoll. Zur Erinnerung: Ich fragte erstens nach den Gemeinsamkeiten und Unterschieden verschiedener beobachtbarer Formen von lokaler *Governance* in Schweizer Agglomerationsgemeinden. Zweitens fragte ich nach den Entstehungsbedingungen für diese Formen von *Governance* und drittens nach deren *Outcome*, also nach dem Einfluss verschiedener Formen von *Governance* auf die konkret gebauten suburbanen Siedungslandschaften.

Die in Tabelle 3 zusammengestellten – und durch die eben geführte Theoriediskussion zugespitzten – Leitfragen geben demnach den Analyseraster vor, auf dem die Interviewfragen in den halbstrukturierten Befragungen (vgl. genauer Kapitel 4.2.3), die Darstellung der neun Fallstudien (vgl. Kapitel 4.2 und ab Kapitel 5) sowie schließlich die analytische Aufarbeitung der Entstehungsbedingungen für verschiedene Formen lokaler *Governance* und deren Einfluss auf die gebaute Umwelt in den neun Untersuchungsgemeinden (ab Kapitel 8) basieren.



Tabelle 3: Die konkretisierten analytischen Leitfragen zur Beantwortung der drei Forschungsfragen sowie zur Strukturierung der Datenerhebung und -analyse, die erwähnten theoretischen Fundamente

	THEORETISCHES FUNDAMENT	KONKRETISIERTE ANALYTISCHE LEIT-FRAGEN
(1) Unterschiede und Gemeinsamkeiten verschiedener Formen lokaler Governance	Lokale Governance definiert als Form der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, beobachtbar an der routinehaften Nutzung der Policy-Instrumente (vgl. Pierre 2011)	Welche Policy-Instrumente werden in einer Gemeinde routinehaft genutzt?  Welche Policy-Instrumente werden in einer Gemeinde zusätzlich genutzt?
	Wahl und Nutzung von Policy-Instrumenten als soziale Momente, welche die Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern beschreibbar machen (vgl. Lascoumes & Le Galès 2004, 2007; Hood 1983, 2007)	Wie und wofür werden die raumwirksamen Policy-Instrumente genutzt?  Was sind die Handlungsrationale, die hinter dieser Nutzung der Policy-Instrumente stehen?
	Policy-Agenda als Erkennungsmerkmal verschiedener Formen von Governance (vgl. Pierre 2011; Stone 1989, 1993)	Was sind die zentralen Agendaziele einer Gemeinde?
(2) Entstehungsbedingungen für lokale Governance	Ökonomische Situation, politisch-administrative Professionalisierung und individuelle Fähigkeiten und Ressourcen als Entstehungsbedingungen für unterschiedliche lokale Handlungsspielräume/Scopes (vgl. u.a. Pierre 2011; Sellers 2002a; Savitch & Kantor 2002; Sager 2005, 2006; Oliver 2012a, Stone 1989, 1993)	Wie nehmen lokale Akteurinnen und Akteure die ökonomische Situation und den Professionalisierungsgrad ihrer Gemeinde wahr?  Welche individuellen Ressourcen und Möglichkeiten werden auf lokaler Ebene wahrgenommen?
	Lokale Handlungsrationale als Resultat der individuellen Situationswahrnehmung von strukturell-institutionellen und individuellen Bedingungen	Welche lokalen Handlungsspielräume und mögliche Handlungsrationale leiten die Akteurinnen und Akteure aus strukturell-institutionellen Bedingungen und individuellen Ressourcen ab?
	Individuell geäußerte Handlungsrationale als Erklärungsgrundlage für verschiedene Formen lokaler Governance (vgl. Giddens 1984; Savitch & Kantor 2002)	Wie werden die wahrgenommenen Handlungsspielräume, entstehend aus strukturell-institutionellen Bedingungen und individuellen Ressourcen, lokal genutzt?
(3) Governance und ihr Outcome	Wie wirken sich die verschiedenen Formen lokaler Governance auf die Siedlungslandschaft aus?	(vgl. genauer im Kapitel 9)

Quelle: eigene Darstellung.

### 3.3 VON THEORIE ZU EMPIRIE UND ZURÜCK: DIE ITERATIV ERARBEITETEN ARBEISTYPOLOGIEN

Wie bereits im Kapitel 2.4 angedeutet, ermöglicht die Beobachtung der Wahl bestimmter Policy-Instrumente und ihrer Nutzung in einer spezifischen Art und Weise Rückschlüsse auf die soziale und politische Situation respektive die Art der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, die zu genau dieser Wahl und Nutzung geführt hat. Es ist darum naheliegend, die kommunal gewählten und genutzten Policy-Instrumente als Basis für die empirische Beschreibung der neun Fallstudien und somit als Grundlage für die Analyse und Erklärung verschiedener Formen lokaler *Governance* heranzuziehen.

Um die erste Forschungsfrage nach den Unterschieden und Gemeinsamkeiten verschiedener Formen lokaler *Governance* systematisch zu beantworten, formulierte ich Ende des letzten Teilkapitels fünf analytische Leitfragen, die auf die raumwirksamen Policy-Instrumente abzielen, die in den untersuchten Gemeinden zur Anwendung kommen. Die ersten beiden Fragen sind deskriptiver Natur und fragen nach den benutzten Policy-Instrumenten. Die drei letztgenannten Fragen hingegen zielen auf die analytische Erfassung der Gründe, die hinter der Wahl und Nutzung dieser Instrumente stehen.

Um keinen analytischen Wildwuchs zu generieren, ist trotz des explorativen Vorgehens eine gewisse Systematisierung der genutzten Policy-Instrumente und der beobachteten Handlungsrationale sinnvoll. Dieses Teilkapitel widmet sich diesen Systematisierungen, anhand derer ein Fallprotokoll zur Beschreibung der lokalen raumwirksamen Prozesse in den neun Untersuchungsgemeinden abgeleitet wird (siehe Tabelle 5 auf Seite 87).

Wie einleitend erwähnt, folge ich einem iterativ-explorativen Forschungsdesign (vgl. detaillierter Kapitel 4). Die nun folgenden Ausführungen zu den zwei Arbeitstypologien, die einerseits drei Arten raumwirksamer Policy-Instrumente (*reguläre*, *optionale* und *weitere* Instrumente) und andererseits drei unterschiedliche Handlungsrationale (*passiv*, *reaktiv* und *proaktiv*) analytisch nutzbar machen, sind somit nicht das Resultat reiner Deduktion. Sie entstanden vielmehr in einem iterativen Prozess (auch anhand der Interviewaussagen) während der ersten Datenerhebungs- und Analysephase. Beide iterativ gewonnenen Arbeitstypologien werden benutzt, um – gemäß den im letzten Teilkapitel konkretisierten analytischen Leitfragen – die in der ersten Forschungsfrage aufgeworfenen Ähnlichkeiten und Unterschieden verschiedener Formen lokaler *Governance* in den neun Fallstudien zu erfassen und aufzuzeigen.

In einer iterativ-explorativen Forschungslogik wird – grundsätzlich ausgedrückt – die strikte Trennung zwischen einer theoretisch-deduktiven Phase sowie der Datenerhebungs- und Analysephase aufgegeben (Yom 2015; Laitin 2013). Man be-

gibt sich vielmehr mit einigen Forschungsfragen und bestimmten theoretischen Grundlagen ins empirische Feld und entwickelt Analysekategorien, Forschungsinteresse und -erkenntnisse im Laufe des Forschungsprozesses weiter.

Ein wichtiger Teil dieses Kapitels ist es, Transparenz darüber zu schaffen, welche Teile der Forschungsarbeit deduktiv hergeleitet wurden respektive welche Teile das Resultat der empirischen Forschung sind. Dieses Teilkapitel basiert deswegen auf theoretischen Ausführungen, nimmt aber auch gewisse empirische Resultate vorweg und somit eine Scharnierfunktion zwischen Theorie und Empirie ein.

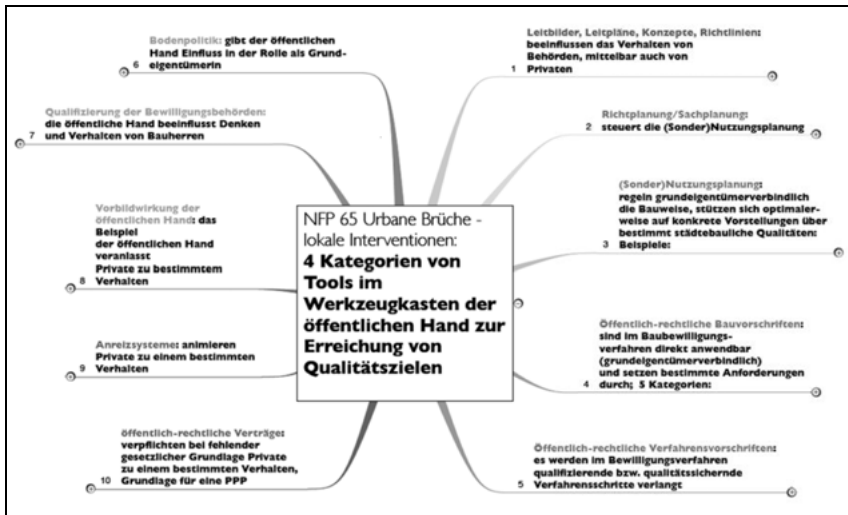
### **Reguläre, optionale und weitere raumwirksame Policy-Instrumente**

Welche Policy-Instrumente werden also lokal genutzt, um raumwirksam zu handeln? Und wie lassen sich diese sinnvoll systematisieren? Aus zwei Gründen macht auf der Suche nach Antworten auf diese zwei Fragen ein iterativ-exploratives Vorgehen Sinn. Erstens sind systematische Arbeiten über die tatsächliche Nutzung von Policy-Instrumenten in der schweizerischen kommunalen Raumordnungspolitik selten (vgl. Knoepfel *et al.* 2012). Zweitens können raumwirksame Policy-Instrumente in unterschiedlicher Art und Weise systematisiert werden.

Grundlage für die empirische Feldforschung ist die Übersicht über raumwirksame Instrumente, die Muggli (2011; vgl. auch Van Wezemaal *et al.* 2014) im Rahmen unseres Forschungsprojektes mittels seines Werkzeugkastens der öffentlichen Verwaltung zur Schaffung von Raum und Qualität erarbeitete (vgl. Abbildung 8). Muggli (2011) konkretisiert anhand juristischer Unterscheidungen die kommunal verfügbaren raumwirksamen Instrumente in vier Kategorien: (1) Leitbilder und Konzepte, (2) öffentlich-rechtliche Planungsinstrumente, (3) Verträge und Anreizsysteme und (4) Vorbildwirkung der öffentlichen Hand sowie ihr qualifizierendes Eingreifen in private Planungsvorhaben.

Für die Datenerhebung zeigte sich diese Systematik als geeignet, ermöglicht sie doch eine umfassende Erfassung kommunal genutzter raumwirksamer Policy-Instrumente. Um eine fruchtbare Analyse der Nutzungsart dieser Instrumente zu leisten, drängte sich jedoch bald eine geeignetere Systematisierung auf. Unter anderem zeigt sich zum Beispiel, dass die Vielzahl öffentlich-rechtlicher Planungsinstrumente in den Gemeinden auf unterschiedlichste Art und Weisen benutzt werden: Alle Gemeinden nutzen die durch höheres Recht vorgeschriebenen *Nutzungspläne*, jedoch nicht alle Gemeinden *Sondernutzungspläne* – beides Instrumente, die in Mugglis Systematik derselben Unterkategorie angehören. Weiter nutzen bestimmte Gemeinden ihre *Nutzungspläne*, um entweder Anreize zur Animation privater Investitionen zu schaffen oder um private Akteurinnen und Akteure in ihrem Denken zu beeinflussen. Die Zuschreibung und Abgrenzung der benutzten Instrumente zu bestimmten Kategorien erwies sich durch diese Beobachtungen als ungeeignet.

Abbildung 8: Der Werkzeugkasten der öffentlichen Hand



Quelle: Muggli (2011).

Im Laufe der Datenerhebung zeigte sich, dass eine zwar ebenfalls juristisch geprägte, aber anders organisierte Einteilung der raumwirksamen Policy-Instrumente sinnvoller ist. Die kommunal genutzten Policy-Instrumente teile ich demzufolge den im Kapitel 2.1.2 bereits erwähnten, folgenden drei Kategorien zu (vgl. Tabelle 4 für Beispiele):

1. Reguläre Policy-Instrumente sind durch höhere Staatsebenen juristisch im Rahmen der Raumplanungsgesetzgebung vorgeschriebene Instrumente: Die Instrumente dieser ersten Kategorie sind in ihrer Nutzung durch höhere politische Instanzen – in diesem Fall durch die Kantone – vorgeschrieben.
2. Optionale Policy-Instrumente im Rahmen der Raumplanungsgesetzgebung: Mit dem zweiten Instrumententyp beschreibe ich Policy-Instrumente, die grundsätzlich dem Raumplanungsrecht entstammen, jedoch optional nutzbar, also nicht durch höhere Instanzen in ihrer Nutzung vorgeschrieben sind.
3. Übrige Policy-Instrumente wie Bodenpolitik, informelle Netzwerke und weitere genutzte Instrumente: Die dritte Kategorie umfasst letztendlich alle kommunal genutzten Policy-Instrumente, die nicht Teil des kantonalen oder kommunalen Raumplanungsrechts sind.

Diesen drei Kategorien begegnen wir in den Fallbeschreibungen wieder, in denen die routinemäßige Wahl und Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente der jeweili-

gen Gemeinden anhand des Fallprotokolls dargestellt werden (vgl. dazu das Fallprotokoll in Tabelle 5 auf Seite 87).

*Tabelle 4: Auswahl an benutzten Policy-Instrumenten in der kommunalen Raumordnungspolitik der neun Fallgemeinden, geordnet nach den drei definierten Typen von Instrumenten*

REGULÄRE POLICY-INSTRUMENTE	OPTIONALE POLICY-INSTRUMENTE	WEITERE INSTRUMENTE
Öffentlich-rechtliche Bauvorschriften wie kommunale Bau- und Zonenordnung sowie Zonenplan  Kommunale Richtpläne (wenn vorgeschrieben)	Verfahrensvorschriften für die Planung (in der BZO verankert wie Gestaltungsplanpflicht, Begutachtungspflicht/Ortsbildkommission)  Sondernutzungsplan (Arealüberbauung/Bebauungsplan, öffentlicher/privater Gestaltungsplan, Quartierplan)  Öffentliche/private Konkurrenzverfahren (Architekturwettbewerb, Investorenwettbewerbe)  Teilrichtplan  Planungszone	Kommunale Bodenpolitik (öffentlicher Land-/Immobilienkauf, Landabgabe im Baurecht, öffentliche Projektentwicklung)  Nutzung von kommunalen Finanzierungsquellen oder Finanzquellen höherer staatlicher Ebenen, die nicht per se raumplanerischen Ursprungs sind (Infrastrukturprojekte, Hochwasserschutzmaßnahmen, Agglomerationsprogramme, <i>Projets urbains</i> , Modellvorhaben)  Erarbeitung von Leitbildern/Entwicklungszielen  Aufbau formeller und informeller Netzwerke  Heben und Senken des kommunalen Steuerlevels

Quelle: eigene Darstellung.

**Passive, reaktive oder proaktive Handlungsrationale**

Wie können nun – nach der Systematisierung der benutzten Policy-Instrumente – die sich dahinter verbergenden kollektiven Handlungsrationale systematisiert werden? Lascoumes und Le Galès (2004, 2007), Howlett (1991) oder auch Hood (1983; vgl. auch Hood und Margetts 2007) argumentieren, dass die Wahl eines bestimmten Policy-Instrumentes und somit die dieser Wahl zugrunde liegenden *kollektiven* und *individuellen* Handlungsrationale immer die grundsätzliche Haltung eines (lokalen) Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern ausdrückt.

Drei Beispiele: Verurteilt eine Richterin die Angeklagte in einem Mordfall zu einer bestimmten Strafe, so kann in einer vergleichbaren Situation ein anderer Richter einen anderen Angeklagten zu einer niedrigeren beziehungsweise höheren Strafe verurteilen. Die juristischen Spielräume lassen solches Verhalten bisweilen zu (vgl.

hierzu die Literatur zur *Street-level Bureaucracy*, Lipsky 2010; Durose 2011; Lipsky 1980). Auch in Gesetzgebungsprozessen zeigen sich solche Unterschiede. Während bestimmte Kantone eine Pauschalbesteuerung zulassen, ist dieses Instrument in anderen Kantonen nicht vorgesehen – ermöglicht durch föderal vorgegebene Kompetenzen und Spielräume. Ähnliches gilt in der kommunalen Raumplanung: In einer Gemeinde endet die regelkonforme Eingabe eines Einfamilienhauses – wie sich in den ersten empirischen Beobachtungen zeigte – in der unkomplizierten Aussprache einer Baubewilligung. In einer anderen Gemeinde verweigern hingegen die kommunalen Behörden die Bewilligung trotz Regelkonformität, weil das sich Gebäude aufgrund der geplanten Gestaltung nicht in die bereits bestehende Quartiersstruktur einfügt.

Es zeigen sich somit in den beiden Situationen – trotz einer vergleichbaren Delikt-, Politik- respektive Baugesuchslage – unterschiedliche »Staatsverständnisse«, verschiedene »politische respektive juristische Kulturen« oder eben unterschiedliche individuelle respektive kollektive »Handlungsrationale« der öffentlichen Behörde oder des Gesetzgebers, welche die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern prägen. Beobachtete Handlungsrationale in Situationen, die sich durch bestimmte Spielräume auszeichnen, zeigen somit das Rollenverständnis auf, das eine Einzelperson oder ein Kollektiv der öffentlichen Behörden dem Staat zuschreibt – respektive das Rollenbild, welches staatliche Institutionen ihren Behörden einprägen.

Um das individuelle oder kollektive Staatsverständnis respektive die Grundwerte politischer Kultur systematisch erfassen zu können, können unterschiedliche Konzeptionen herangezogen werden. Die geläufigste ist die Abbildung der politischen Haltung beziehungsweise der Parteienzugehörigkeit in einer Typologie, mit der Personen auf einer links-rechts sowie liberal-konservativen Achse eingeordnet werden (Hermann und Leuthold 2003, 2001; Seitz 1997; Kriesi *et al.* 1996). Gegen eine solche Typologie spricht im hier vorliegenden Fall die einerseits empirisch beobachtete und andererseits wissenschaftlich beschriebene Feststellung, dass politische Entscheidungen auf lokaler Ebene in kleineren und mittelgroßen Gemeinden oft nicht parteipolitisch gefärbt sind, Parteien im Vergleich zu großen Städten weniger Einfluss haben oder oft Parteilose in lokale Exekutivämter gewählt werden (Geser 2002; Ladner und Steiner 2003; Ladner 1994, 2008; Oliver 2001, 2012a).

Zusätzlich können die politischen Ziele kommunaler Raumordnungspolitik häufig nur schlecht auf einer Links-Rechts-Achse verortet werden. Zum Beispiel decken sich links-grüne Anliegen (wie Umweltschutz und innere Verdichtung) auf den ersten Blick häufig mit rechts-bürgerlichen Ideen (wie landwirtschaftliche Bewirtschaftung): Wirtschaftsfreundliche Kreise sind einer inneren Verdichtung ebenso wenig abgeneigt wie linke Politikerinnen und Politiker – wenn auch aus jeweils unterschiedlichen Gründen. Die politische Debatte um das im Mai 2014 in Kraft getretene, neue nationale Raumplanungsgesetz zeigt: Politische Konflikte in der

Raumordnungspolitik entzündeten sich momentan eher anhand von Fragen hinsichtlich der Notwendigkeit von stärkeren oder schwächeren staatlichen Regulierungen und Interventionen sowie der (Nicht-)Notwendigkeit des zunehmenden Einflusses des Bundes auf kantonale und kommunale Fragen der Raumplanung.

Zielführender ist es darum – auch vor dem Hintergrund eines *Governance*-Ansatzes mit dem Fokus auf die öffentlich-privaten Austauschbeziehungen –, eine Systematisierung heranzuziehen, die auf die Art und Weise abzielt, wie und ob der (lokale) Staat aus individueller und kollektiver Sicht in raumrelevante Prozesse intervenieren soll – oder eben nicht. Hilfreich ist hierfür die konzeptionelle Verbindung von Staatsverständnis und Steuerungsinstrumenten aus Sicht eines *Governance*-Ansatzes, die Braun und Giraud (2009) konzeptionell erarbeiten (ähnlich argumentiert hinsichtlich städtischer *Governance* auch Kjaer 2009).

Braun und Giraud (2009) entwickeln drei unterschiedliche Typen staatlicher Intervention. Der erste Typ ist der traditionelle *Government-Staat*. Ein solcher Staat reguliert die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen als starker und interventionistischer Staat, der in bestimmten Bereichen des öffentlichen Lebens Monopolstellungen innehat (z.B. Wohlfahrtsstaat, *Service Public*).

Der im Zuge des Abbaus staatlicher Leistungen in der Thatcher-Ära geschaffene (*neo*-)liberale *Nachtwächterstaat* entspricht einem zweiten Staatsverständnis, in dem lediglich die grundlegende staatliche Kontrolle der von der Politik aufgestellten Regeln im Zentrum steht. Staatliches Handeln beschränkt sich lediglich auf die Kontrolle der privaten Leistungserbringer.

Den *aktiven Interventionsstaat* begreifen Braun und Giraud (2009) drittens als einen Staat, der versucht, seinen Steuerungswillen in verschiedensten Politikbereichen mittels öffentlich-privater Netzwerke und Partnerschaften durchzusetzen. Staatliche Interventionen – sprich der Versuch der Netzwerkbildung und der öffentlichen Beeinflussung – kommen immer dort zum Einsatz, wo rein privat oder staatlich organisierte Märkte zu versagen scheinen. Braun und Giraud bezeichnen diesen Staatstyp dann auch als *Governance-Staat*.

Diesen drei Staatstypen liegen drei unterschiedliche Handlungsrationale zugrunde, die sich durch verschiedene Auffassungen über die staatlich-private Aufgabenteilung, die jeweils zugeschriebenen Kompetenzen und Ressourcen sowie die Marktlogiken voneinander abgrenzen. Angepasst an das Politikfeld der kommunalen Raumordnung ergeben sich folgende drei Arten von zuschreibbaren Handlungsrationen:

#### *Passive Handlungsrationale*

Passives Handeln des lokalen Staates zeichnet sich in der lokalen Raumordnungspolitik dadurch aus, dass durch (auf kommunaler Ebene getroffene) Entscheidungen ein individuelles oder kollektives Verständnis von einem lokalen Staat geprägt wird, das sich im Grundsatz dadurch definiert, dass es der Tradition eines Nacht-

wächterstaates folgt. Konkret bedeutet das zum Beispiel, dass die lokale Exekutive gemeinsam mit der Stimmbevölkerung ein kommunales Baureglement sowie einen Zonennutzungsplan vorlegt, deren Regeln und Zonierungen bis zur Wiederüberarbeitung lediglich auf privates Einhalten kontrolliert werden. Lokalstaatliche Interventionen sind dadurch bei Einhaltung der Regeln selten. Die Detailgestaltung und -nutzung neuer Bauten wird in liberal geprägten passiven Handlungsrationalen grundsätzlich den privaten Investorinnen und Investoren sowie der Marktlogik – oder aber auf erzwungen passive Art den Privaten – überlassen, weil die fehlenden kommunalen Ressourcen aktivere Handlungen unmöglich machen.

### *Reaktive Handlungsrationale*

Reaktive Handlungsrationale zeigen sich immer dann, wenn von einer passiven Rolle Abstand genommen wird: Lokale Akteurinnen und Akteure fällen individuelle oder kollektive Entscheidungen und überlassen damit die Nutzung und Gestaltung von raumordnungsrelevanten Projekten nicht vollständig den privaten Akteurinnen und Akteuren. Beispiel für ein solches Verhalten sind unter anderem reaktive Interventionen in laufende private Projekte, die grundsätzlich den aufgestellten Regeln, aber nicht zwingend anderen öffentlichen Interessen entsprechen (etwa freiwillige, »beratende« bilaterale Gespräche oder die Anwendung einer Ästhetikklausel im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens). Anreizsysteme, die aus privater Sicht nur dann genutzt werden können, wenn bei der Projektplanung zumindest in bestimmten Momenten mit der Bauverwaltung oder der kommunalen Exekutive zusammengearbeitet wird, lassen ebenfalls auf eine reaktive Haltung schließen (zum Beispiel bei Bauzonen, die eine Gestaltungsplanpflicht mit dem Anreiz vorsehen, höher oder dichter zu bauen).

### *Proaktive Handlungsrationale*

Eine proaktive Form der lokalen *Governance* unterscheidet sich grundlegend von den beiden anderen Handlungsrationalen, da sich dabei die Rolle des Staates weg von einem *Kontrollorgan* hin zu einem *selbsttätigen, aktiven Player* in der lokalen Raumordnungspolitik verschiebt. Konkret heißt das: Die individuellen und kollektiven Entscheide interpretieren die Rolle des lokalen Staates dahingehend, dass die öffentliche Hand raumordnungsrelevante Projekte selbst plant, aus eigener Tasche finanziert und als Bauherr realisiert, die *nicht* wie Schulhaus-, Werkhof- oder Gemeindehausbauten der genuinen und notwendigen Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur dienen, sondern weitere Zwecke erfüllen. Das betrifft beispielsweise den Erwerb von Boden respektive Liegenschaften, die entweder selbst als Immobilienprojekte durch die Gemeinde gebaut beziehungsweise mittels konkreter Nutzungsverträge wieder an private Investorinnen und Investoren zur Realisierung weiterverkauft werden (z.B. Wohnbauten, Dienstleistungs- und Geschäftsliegenschaften, umfangreiche Grünanlagen).



## **Fallprotokoll zur systematischen Analyse der Untersuchungsgemeinden**

Um die untersuchten Gemeinden systematisch zu analysieren, sie jeweils in ähnlicher Manier darzustellen und um die erste Forschungsfrage zu beantworten, sind die beiden eben erläuterten Systematiken Teil des Fallstudienprotokolls (vgl. Tabelle 5 auf der folgenden Seite). Die empirischen Resultate werden dabei zusammenfassend folgendermaßen wiedergegeben: Ein erster Fokus liegt auf den kommunalen raumrelevanten Strategiezielen. Der zweite Teil gibt die Interviewaussagen zu den routinemäßig genutzten Policy-Instrumenten wieder, immer anhand der Unterscheidung zwischen *regulären*, *optionalen* und *weiteren* Instrumenten. Im gleichen Schritt beschreibe ich die von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußerten Handlungsrationale, die der Wahl und Nutzung der Instrumente zugrunde liegen, und interpretiere, ob sie *passiv*, *reaktiv* oder *proaktiv* einzuschätzen sind. Alle Fallbeschreibungen enden schließlich mit einem kurzen Überblick und einer gesamthafter Einordnung der kollektiven Handlungsrationale in ebendiese drei Kategorien – was das Verständnis des darauf folgenden fallvergleichenden Kapitels vereinfacht.

Tabelle 5: Fallstudienprotokoll zur systematischen Strukturierung der Fallstudien und zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage

KONKRETISIERTE ANALYTISCHE LEITFRAGEN	STRUKTUR ZUM AUFBAU DER FALLSTUDIEN ANHAND DER AGENDAZIELE (I), NUTZUNG DER POLICY-INSTRUMENTE (II) UND HANDLUNGSRATIONALE (III)
Was sind die zentralen Agendaziele einer Gemeinde?	<b>(I) Agendaziele</b> Kommunale Strategiepapiere Art der Erarbeitung der politischen Agendaziele
Welche Policy-Instrumente werden in einer Gemeinde routinehaft genutzt?	<b>(II) Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente</b>  Reguläre Policy-Instrumente
Welche Policy-Instrumente werden in einer Gemeinde zusätzlich genutzt?	Optionale raumplanerische Policy-Instrumente  Weitere Policy-Instrumente
Wie werden die raumwirk-samen Policy-Instrumente genutzt?	<b>(III) Routinehafte, kollektive Handlungsrationale hinter den ge-nutzten Policy-Instrumenten</b>
Wofür werden genau diese Policy-Instrumente genutzt?	<i>Passive Governance</i> Nachwächterstaat: <ul style="list-style-type: none"><li>- Öffentliche Kontrolle über private Einhaltung der raumplanerischen Regeln</li><li>- Detailplanung wird den Privaten überlassen</li></ul>
Was sind die Handlungsra-tionale, die hinter ebendieser Nutzung der Policy-Instrumente stehen?	<i>Reaktive Governance</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Eingriff in die privaten Gestaltungsfreiheiten durch weiche Steuerungsformen</li><li>- Ausnutzen juristischer Spielräume durch kommunale Behörde (falls Projekte grundsätzlich den raumplanerischen Regeln entsprechen, aber nicht den öffentlichen Zielen)</li><li>- Öffentlich gesetzte Anreize und Bestimmungen setzen eine Zusammenarbeit der Privaten mit den Behörden voraus (falls Private schnell und erfolgreich, dichter respektive mit anderer Nutzung bauen wollen)</li></ul> <i>Proaktive Governance</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Kommunale Behörde ist nicht mehr nur Kontrollorgan, sondern selbsttätige Akteurin in der lokalen Ortsentwicklung</li><li>- Öffentliche Planung, Durchführung und Finanzierung raumrele-vanter Projekte</li></ul>

Quelle: eigene Darstellung.



## 4. Systematische Analyse lokaler *Governance*: Forschungsdesign

---

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, Unterschiede und Ähnlichkeiten in den Formen lokaler *Governance* in der kommunalen Raumordnungspolitik zu beschreiben und zu erklären. Ich schlage für die Untersuchung dieser Thematik ein interpretatives Forschungsdesign iterativ-explorativer Prägung vor. Mit diesem nutze ich die (in den analytischen Leitfragen zum Ende des letzten Kapitels konkretisierten und zuvor diskutierten) theoretischen Argumente, um die mittels qualitativer Interviews erhobenen empirischen Daten zu strukturieren und schließlich zu interpretieren (vgl. die ontologischen Grundlagen im Kapitel 4.1).

Mein Forschungsdesign basiert auf neun Fallstudien, wobei ein Fall jeweils die Form der lokalen *Governance* im besagten Politikfeld einer Agglomerationsgemeinde darstellt. Auf Basis der Fallstudien folgt ein systematischer Fallvergleich und schließlich die Klärung der Entstehungsbedingungen verschiedener Formen lokaler *Governance* (Kapitel 4.2.1). Die Untersuchungsgemeinden wurden anhand der strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen ausgewählt (Kapitel 4.2.2). Die Kapitel 4.2.3 und 4.2.4 stellen die Grundlagen der Datenerhebung und -analyse ins Zentrum.

### 4.1 ONTOLOGISCHE GRUNDLAGEN EINES INTERPRETATIVEN ANSATZES

#### Grundlagen eines interpretativen Forschungsvorgehens

Wie bereits in der Einleitung dieser Arbeit kurz ausgeführt, liegt dieser Monografie ein interpretatives Forschungsdesign zugrunde, das auf den Grundelementen eines realistisch-interpretativen Welt- und Menschenbildes sowie auf einer iterativ-explorativen Vorgehensweise aufbaut. Bevor ich im nächsten Teilkapitel genauer auf das gewählte Forschungsdesign eingehe, bedürfen die ontologischen Grundan-

nahmen einer Klärung. Darauf aufbauend erläutere ich ferner das Verhältnis zwischen Theorie, Methode und empirischen Befunden.

Ich gehe grundsätzlich davon aus, dass die soziale Realität, in der sich Menschen bewegen, der ihre Handlungsmotive entspringen und die sie durch ihre Haltungen und Aktionen schaffen, eine sozial konstruierte Realität ist (Yanow 1999; Hay 2002; Haverland und Yanow 2012). Eine solchermaßen konstruierte Realität kann durch die Forschenden in einer Logik des kritischen Positivismus nicht objektiv abgebildet, operationalisiert und gemessen werden. Vielmehr muss die konstruierte Realität mittels der Bedeutung, die einzelne Menschen einem oder mehreren *Objekten* respektive einem oder mehreren *Zeichen* zuschreiben, interpretiert werden (Blatter *et al.* 2006; Koch 2011), weil die konstruktivistische Logik auf der Grundüberlegung basiert, dass jedes Individuum die soziale Welt anders wahrnimmt und definiert, unterschiedliche Objekte, Konzepte und Begriffe als wichtig oder unwichtig, als richtig oder falsch, als wahr oder unwahr definiert (Schwartz-Shea und Yanow 2012).

Aufgezeigt werden kann diese Überlegung am sogenannten semiotischen Dreieck. Es beschreibt *Objekte*, *Zeichen* und *Bedeutung* als drei unterschiedliche Realitätsebenen, die vom Individuum im täglichen Alltag und somit auch von Forschenden, die sich für alltägliches Handeln interessieren, in einen interpretativen Zusammenhang gebracht werden müssen (Chandler 2001). Ein *Objekt* ist beispielsweise eine neue Siedlung in einer Gemeinde. Als ein *Zeichen* für diese Siedlung stehen beispielsweise der Name, die Postadresse oder ein Bild in einer Architekturzeitschrift. Die *Bedeutung*, die Menschen dieser Siedlung geben, ist von den vorhandenen Zeichen abhängig und könnte zum Beispiel lauten: Ich lebe in dieser Siedlung; diese Siedlung ist schön; wir brauchen mehr solche Siedlungen; diese Siedlung liegt zentral.

Erst durch die individuelle Interpretation und Kommunikation der Bedeutung vorhandenen Zeichen, die für das Objekt selbst stehen, wird das Objekt den (Mit-)Menschen zugänglich. Die Bedeutung ermöglicht es Menschen auch, weitere Objekte in ihre Interpretation einzubeziehen respektive Vergleiche anzustellen (Chandler 2001; Koch 2011), die dann lauten könnten: Diese Siedlung bietet mehr Lebensqualität als die Nachbarsiedlung, da sie zentraler liegt.

Dieses ontologische Verständnis bringt es mit sich, dass Objekte mittels einzelner oder mehrerer Zeichen wahrgenommen werden, denen unterschiedliche Bedeutungen zugeschrieben und die schließlich in unterschiedlichen Narrativen sprachlich in verschiedener Ausdrucksform (gesprochene Sprache, Text usw.) geäußert werden können. Die diversen Realitätsebenen stehen demzufolge nicht in einem linearen, sondern in einem kontingenten und ambivalenten Verhältnis zueinander, können darum auch nicht als harte Fakten objektiv abgebildet respektive gemessen werden (Yanow 1999; Koch 2011).

## **Narrative als Datengrundlage zur Analyse und Interpretation verschiedener Bedeutungszusammenhänge**

Das Ziel einer so motivierten Forschungsarbeit besteht daher immer darin, die Vielfalt empirisch beobachtbarer, beschreibbarer Beziehungen zwischen Objekt, Zeichen und Bedeutung (respektive deren Beziehungsänderungen) zu rekonstruieren und zu interpretieren (Koch 2011). Beobachtbar werden diese Beziehungen unter anderem durch sprachlich geäußerte Narrative. Narrative werden dabei als möglicherweise individuelle, kausale Problembeschreibungen verstanden, die aus unterschiedlichen Argumenten, Argumentationsketten, Metaphern oder Handlungsrationalen bestehen. Dabei sind Narrative Teil eines strukturierenden, generelleren Diskurses. Sie ordnen diesen in kleinere interpretative und handlungsorientierte Teilstücke (Radaelli 2000). Als Beispiel kann die Aussage dienen: Verdichtung im Ortskern ist uns wichtig, deswegen planen wir, unser Zentrum zukünftig baulich stärker auszunutzen. Die Aussage ist in einen größeren Diskurs eingebettet, den man aufgrund anderer Interviewaussagen als Nachhaltigkeitsdiskurs hinsichtlich des Schutzes von Naturräumen interpretieren kann. Die aussagende Person leitet aus diesem generelleren Diskurs einerseits ein Werturteil und andererseits konkrete Handlungsrationale ab, denen die Gemeinde folgen soll.

Narrative beschreiben demzufolge den *Bedeutungszusammenhang*, den Individuen einzelnen *Objekten* und *Zeichen* zuschreiben und mit denen *Objekte* und *Zeichen* miteinander in Verbindung oder in eine zeitliche oder kausale Beziehung gebracht werden. Demzufolge äußern Menschen in Narrativen, wie sie ihren Wahrnehmungen und den daraus abgeleiteten Handlungen Sinn und Bedeutung verleihen. Sie zeigen kurzgefasst, »how people make sense of their lives« (Patterson und Renwick Monroe 1998: 315).

Mit der Erfassung von Narrativen können demzufolge individuell geäußerte Verantwortlichkeiten, Ursachen und Wirkungen verschiedener Phänomene, Handlungsnotwendigkeiten und -anweisungen beschrieben und in ihrem Zusammenhang interpretiert werden (Landwehr 2008). Forschende, die einer konstruktivistisch-interpretativen Ontologie folgen, ziehen demzufolge immer Interpretationen der (von Interviewpartnerinnen oder Interviewpartnern in Narrativen geäußerten) individuellen Interpretationen einer als objektiv wahrgenommenen Realität vor (Schwartz-Shea und Yanow 2002). Wie solche Narrative konkret systematisiert, analysiert und interpretiert werden, beschreibe ich in Kapitel 4.2.4.

## **Weder positivistisch noch rein konstruktivistisch: Ein realistisches Verständnis des menschlichen Handelns**

Obwohl meiner Forschung eine grundsätzlich interpretative ontologische Haltung zugrunde liegt, ist diese in konstruktivistischer Form nicht zielführend. Deswegen gehe ich davon aus, dass nicht die ganze soziale Lebenswelt eine rein konstruierte ist. Gewisse materielle Objekte und natürliche Realitäten sind zwar individuell

wahrnehmbar und in ihrer Bedeutung interpretierbar, jedoch nur schwer veränderbar oder gar unverrückbar, also nicht einfach durch Rekonstruktion von sozialen Interaktionen neu sozial konstruierbar. Beispiele dafür können die geografische Distanz einer Gemeinde zur nächsten Metropolraumkernstadt sein, die naturräumliche Trennung des Wallis vom Schweizer Mittelland durch die Berner Alpen, die im Vergleich zum Berner Mittelland höhere Anzahl von Sonnenstunden im Oberwallis oder die Fertigstellung des Lötschberg-Basistunnels sowie neuer Linien der Zürcher S-Bahn.

Ein solch *realistisches Verständnis* des menschlichen Handelns und des Wahrheitsbegriffes rückt daher zwischen rein konstruktivistische und rein positivistische Annahmen (vgl. diesbezüglich die Debatte zwischen Marsh und Smith 2001; Dowding 2001b; Finlayson *et al.* 2004; Bevir und Richards 2009).

Was bedeutet dies nun für die vorliegende Arbeit und das Forschungsdesign? Eine erste Bemerkung gilt der Stellung der theoretischen Ausführungen in einem solchen Vorgehen. Die direkte Folge eines konstruktivistisch-realistischen Wahrheitsbegriffes ist, dass ein Testen und Falsifizieren von deduzierten Hypothesen in einem positivistischen Sinn aufgrund der fehlenden Möglichkeit zur Objektivierung harter Fakten prinzipiell nicht funktioniert. Aus diesem Grund ist ein Deduzieren von gerichteten, forschungsleitenden Hypothesen und der Fokus auf einzelne Variablen nicht angebracht (Haverland und Yanow 2012).

Theoretische Grundannahmen und Aussagen spielen demzufolge in einer realistischen Ontologie gegenüber positivistischen Ansätzen eine abweichende Rolle und haben einen anderen Stellenwert. Theoretische Ausführungen sind dazu da, einerseits den *State of the Art* in einem bestimmten Forschungsfeld abzubilden, die wichtigen politischen und sozialen Phänomene und deren Erklärungs- respektive Interpretationsversuche zu erfassen und einzuordnen und somit an bereits publizierte Arbeiten anzuschließen (Haverland und Yanow 2012). Andererseits ist die Theorie wichtig, wenn es darum geht, die schiere Datenflut, die in jedem Forschungsprozess auftritt, zu strukturieren und den analytischen Blick zu schärfen, was schließlich eine systematische Analyse und Interpretation der gesammelten Daten erst ermöglicht (Blakie 2000).

Eine realistische Grundhaltung birgt demnach die fruchtbare Möglichkeit einer Kombination von theoriegeleiteter Forschung und interpretativer Analyse. Es können und sollen in einem realistischen Verständnis bereits vorhandene empirische und theoretisch konzeptualisierte Annahmen die empirische Feldarbeit leiten. Dies zeigt unter anderem mein Fokus auf die beiden zentralen strukturell-institutionellen Bedingungen, mit denen die Fallauswahl begründet und die Analyse der empirischen Daten strukturiert wird.

Gleichzeitig sollen aber Variablen nicht fix operationalisiert werden, sondern die Wahrnehmungen und Interpretationen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner hinsichtlich dieser theoretischen Leitlinien wiedergegeben werden, mit

denen die Interviewten ihren Handlungen »Sinn geben« (vgl. Haverland und Yanow 2012, Blakie 2000).

Die theoretische Beschreibung von bereits vorhandenem Wissen bildet somit einerseits die Basis für die systematische Auswertung der empirischen Daten. Andererseits steht sie gegen Ende des Forschungsprozesses wieder im Zentrum, wenn es darum geht, die neu gesammelten Daten und Resultate an ihr zu kontrastieren, die Resultate dabei zu abstrahieren und neue theoretische Erkenntnisse zu formulieren – was keinen Unterschied zu anderen ontologischen Grundlagen darstellt. Konkret dient der systematische Vergleich der aus den Fallstudien gewonnenen Narrative dem Erarbeiten von abstrahierten theoretischen Aussagen bezüglich der Entstehung und Wirkungsweise von lokaler *Governance*. Die beschriebene theoretische Literatur wird um das gewonnene Wissen hinsichtlich des Funktionierens verschiedener Formen der Zusammenarbeit für kleinere und mittelgroße Agglomerationsgemeinden ergänzt. Die zum Schluss der Arbeit abgeleiteten neuen theoretischen Erkenntnisse können somit als spezifischere theoretische Grundlage für zukünftige Arbeiten über kleinere Gemeinden oder andere Politikfelder verstanden werden.

## **4.2 FORSCHUNGSDESIGN: ITERATIV-EXPLORATIV, QUALITATIV UND VERGLEICHEND**

### **4.2.1 Fallstudien, Fallvergleich, Typenzuschreibung und schließlich die Klärung der Entstehungsbedingungen**

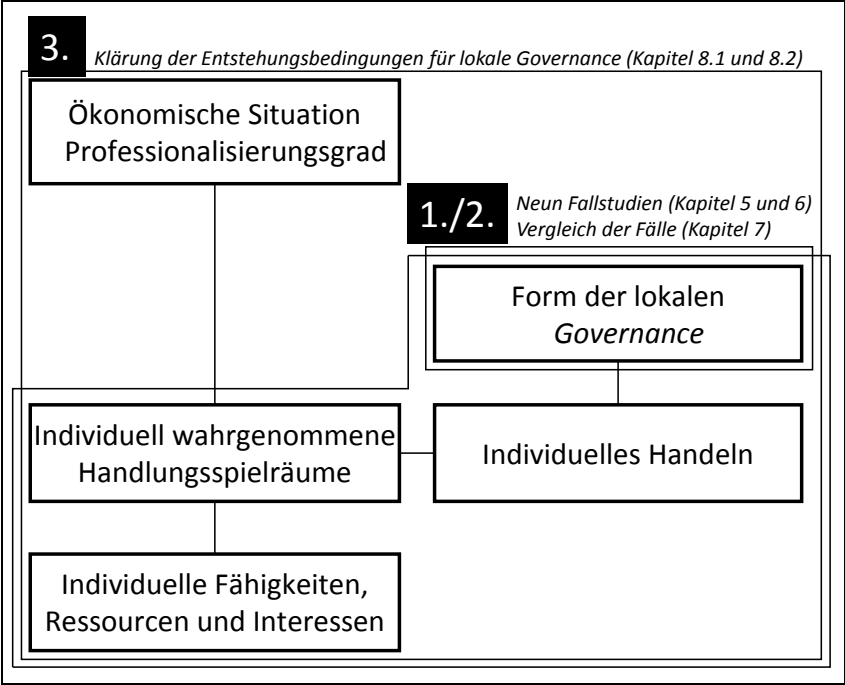
Das vorgeschlagene Forschungsdesign, mit dem ich die Ähnlichkeiten und Unterschiede der verschiedenen Formen lokaler *Governance* untersuche, basiert auf einer iterativ-explorativen Logik, neun Fallstudien, qualitativen Datenerhebungsmethoden und auf einer systematischen, interpretativen Analyse. Dabei kommen als strukturierende Elemente die analytischen Leitfragen (vgl. Kapitel 3.2.4, Tabelle 3) und das Fallstudienprotokoll (vgl. Kapitel 3.3, Tabelle 5) zur Anwendung, welche die drei Hauptforschungsfragen dieser Arbeit anhand der theoretischen Diskussion und der ersten iterativen Analyseschritte konkretisieren.

Die vier wesentlichen Schritte können folgendermaßen zusammengefasst werden (vgl. Abbildung 9): In einem ersten Schritt fokussiere ich mich mittels einer Analyse der Akteursaussagen auf die neun untersuchten Gemeinden, wobei ich die jeweiligen Formen der lokalen *Governance* untersuche und beschreibe. Dabei erläutere ich die routinehaften Prozesse der Raumentwicklung anhand der genutzten Policy-Instrumente. In einer ersten Phase dient dieser Fokus auf die neun Gemeinden auch den iterativ erarbeiteten Arbeitstypologien, die in Kapitel 3.3 beschrieben wurden – Gleiches gilt für das Fallprotokoll. Grundsätzlich vergleiche ich die neun



lokalen *Governance*-Formen zum Zeitpunkt der Datenerhebung, das heißt im Frühjahr 2012 und Winter 2012/2013. Es wird jedoch anhand der Fallstudien schnell klar, dass diese temporale Beschränkung zwar eine gewisse Vergleichbarkeit herstellt, jedoch immer auch vergangene (und auch zukünftige) Entwicklungsprozesse dabei helfen, die heutige Situation zu verstehen.

Abbildung 9: Die ersten drei Schritte des vorgeschlagenen Forschungsdesigns zur Erklärung von Ähnlichkeiten und Unterschieden der Formen lokaler Governance



Quelle: eigene Darstellung.

Der zweite Schritt dient dem Vergleich der neun Fälle und dabei einer ersten Systematisierung und Konkretisierung der drei verschiedenen Typen von lokaler *Governance*. Durch die Erkenntnisse aus den Fallstudien können die einzelnen Gemeinden den drei Typen lokaler *Governance* (*passive*, *reaktive* und *proaktive*) zugeordnet werden (vgl. Kapitel 7). Dieser Arbeitsschritt dient einer ersten Abstraktion und Schärfung der empirisch beobachteten Formen der lokalen Zusammenarbeit. Er ermöglicht das Ziehen erster generellerer Schlüsse aus den Motiven der Nutzung bestimmter Policy-Instrumente.

Im dritten Teil steht die Klärung der Entstehungsbedingungen der drei Formen lokaler *Governance* im Kern des Vorgehens. Dabei beschreibe ich anhand der formulierten analytischen Leitfragen die unterschiedlichen Narrative, anhand derer die narrativen Verknüpfungen zwischen verschiedenen Entstehungsbedingungen – der Hauptfokus liegt auf der ökonomischen Situation und dem administrativ-politischen Professionalisierungsgrad – und der jeweiligen Form der lokalen *Governance* aufgezeigt werden können. Dieses Vorgehen ermöglicht die Integration des Agency-Gedankens in die Analyse und macht die in den Fallstudien sowie in den Fallvergleichen beschriebenen Handlungsrationale in ihrem Bedeutungszusammenhang begreif- und somit erklärbar.

Im vierten Teil fokussiere ich mich schließlich auf die theoretische und empirische Abstraktion der gewonnenen Erkenntnisse. Einerseits steht der unterschiedlich interpretierte bauliche *Outcome* der verschiedenen Formen lokaler *Governance* im Zentrum. Andererseits beschreibe ich (anknüpfend an die Ausführungen im Theoriekapitel) die Entstehungsbedingungen der Formen lokaler *Governance* synthetisch und versuche, sie vom untersuchten Politikfeld und den untersuchten Gemeinden zu lösen und allgemeiner zu formulieren – hin zu theoretischen Aussagen über lokale *Governance* in kleineren und mittelgroßen Gemeinden in stark föderalistisch organisierten Ländern.

#### **4.2.2 Fallauswahl: Ökonomische Situation und Größe einer Gemeinde als Kriterien**

Um geeignete Fälle für den systematischen Vergleich verschiedener Formen von lokaler *Governance*, ihrer Entstehungsbedingungen und Wirkungen auszuwählen, ist eine Strategie nach der Logik des *Purposive Samplings* sinnvoll (Patton 2002; Flyvbjerg 2006, 2011; Ritchie *et al.* 2003a). Diese Methode geht nicht davon aus, dass Fälle mittels einer Zufallsstichprobe aufgrund bestimmter Variablen ausgewählt werden müssen. Vielmehr ist das Ziel, Fälle als Untersuchungsobjekte zu wählen (in diesem Fall Agglomerationsgemeinden), deren empirische Ausprägung bestimmte theoretisch als relevant eingestufte Erklärungsdimensionen mit möglichst hoher Aussagekraft aufweisen. Die beiden relevanten Erklärungsdimensionen sind (1) die *ökonomische Situation einer Gemeinde* sowie (2) deren *Grad an politisch-administrativer Professionalisierung*.

##### **Die ökonomische Situation einer Gemeinde**

Um Gemeinden auszuwählen, die sich in einer möglichst stark divergierenden ökonomischen Situation befinden, sind Situationen mit starken Wachstums- oder Schrumpfungsprozessen zu suchen. Erstere treten in Gemeinden auf, die sich einerseits nahe stark prosperierender Kernstädte befinden und andererseits in den letzten

Jahren durch Verkehrsinfrastruktureneubauten noch besser an diese angebunden wurden. Gemeinden, die Schrumpfungsprozessen gegenüberstehen, lassen sich eher in peripheren Lagen der Schweizer Metropolräume finden sowie in Regionen, die einen starken lokalökonomischen Strukturwandel erfahren – zum Beispiel durch die Schließung regional bedeutender Industriewerke.<sup>1</sup> Die räumlichen und sozialen Konsequenzen aus diesen beiden Extremsituationen sind diametral: Steigende versus sinkende Bevölkerungszahlen, steigende versus sinkende Boden- und Mietpreise, steigende versus sinkende kommunale Sozialausgaben, sinkende versus steigende Steuerniveaus oder Zuwanderung versus Abwanderung von Firmen und Betrieben. Wachstums- und Schrumpfungsprozesse lösen damit beide eine Spirale an möglichen Entwicklungen aus, die das Potenzial haben, sich gegenseitig verstärken zu können.

In der vorliegenden Studie stehen Gemeinden im Fokus, die durch folgende Entwicklungen herausgefordert werden – wobei die ersten drei Wachstumsdruck, die letzte Schrumpfungsdruck auslösten:

1. Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur und die folgende Angebotsverbesserung (Taktverdichtung) auf der Relation Kernstadt Zürich und Zürcher Oberland
2. Neubau des Autobahntunnels Üetliberg sowie Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur und die Angebotsverbesserung zwischen der Kernstadt Zürich und dem Knonauer Amt
3. Neubau des Lötschberg-Basis-Bahntunnels und die dadurch stark beschleunigte und verbesserte Anbindung des Oberwallis an die Metropolregion Bern
4. Betriebsaufgabe großer und regional wichtiger Industriebetriebe in der Region am Bodensee in der Ostschweiz (die hinsichtlich Infrastrukturanlüsse an den nächstgelegenen Metropolraum Zürich als peripher gilt), die überdurch-

---

1 Die Fallauswahl beruht auf dem Konzept der *urbanen Brüche*, die als extern entschiedene, das heißt nicht primär durch die Gemeinde selbst beeinflussbare, stark positive oder negative Einflüsse auf die lokale Raumentwicklung definiert wurden. Diese Überlegungen basieren auf dem Forschungsprojekt »Urban Ruptures/Local Interventions: Perspectives on Suburban Planning«, das vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des NFP65 »Neue urbane Qualität« finanziert wurde und in dessen finanziellen Rahmen die hier vorliegende Monografie erarbeitet wurde. Für mehr Informationen vgl. die Website des NFP65: <http://www.nfp65.ch/D/Seiten/home.aspx> [Zugriff: 07.05.2014]; unseren wissenschaftlichen Schlussbericht: Van Wezemael *et al.* (2014) sowie die Dissertationsprojekte meiner Kollegin Michaela Schmidt (i.E.) und meines Kollegen Matthias Loepfe (2014).

schnittlich große urbane Brachflächen hinterließen (vgl. der »Entwicklungsatlas« von Wüest und Partner 2016)

### Die Größe einer Gemeinde respektive ihr politisch-administrativer Professionalisierungsgrad

Um nun Gemeinden in den eben erwähnten Regionen unter Berücksichtigung des Wachstums- oder Schrumpfungsdruks auszuwählen, greife ich auf die zweite theoretische Erklärungsdimension zurück: auf den Grad der politisch-administrativen Professionalisierung einer Gemeinde. Eine hohe *administrative* Professionalisierung wird Gemeinden zugesprochen, die mindestens eine Stelle besitzen, deren Inhaberin oder Inhaber sich hauptsächlich strategisch-planerischen Aufgaben widmet (z.B. eine Stadtplanungsstelle, deren Inhaberin oder Inhaber keine oder wenige operative Aufgaben des täglichen Geschäfts übernehmen muss). Gemeinden bezeichne ich als *politisch* professionalisiert, wenn mindestens ein Exekutivamt als Vollzeitamt definiert ist (mindestens 80 Stellenprozente).

In Tabelle 6 sind die neun ausgewählten Gemeinden abgebildet.

Tabelle 6: Die neun ausgewählten Fallgemeinden

GEMEINDE	ART DES URBANEN BRUCHS	PROFESSIONALISIERUNG
Uster	Wachstumsdruck	hoch
Wetzikon	Wachstumsdruck	mittel
Affoltern (am Albis)	Wachstumsdruck	tief
Hedingen	Wachstumsdruck	tief
Naters	Wachstumsdruck	tief
Visp	Wachstumsdruck	tief
Arbon	Schrumpfungsdruk	hoch
Rorschach	Schrumpfungsdruk	mittel
St. Margrethen	Schrumpfungsdruk	mittel

Quelle: eigene Darstellung.

Aufgrund ökonomischer und politischer Besonderheiten sowie aufgrund des interdisziplinären Forschungsinteresses des übergeordneten Forschungsprojektes gibt es bezüglich der Verteilung der Eigenschaften kleine Restriktionen: Erstens verfügen die drei Gemeinden unter Schrumpfungsdruk über einen mindestens mittleren, politisch-administrativen Professionalisierungsgrad. Dies hängt damit zusammen, dass Gemeinden, die in der Ostschweiz durch Betriebsaufgaben am meisten herausgefordert sind, über ein Vollzeitamt für das Gemeindepräsidium verfügen – eine politische Besonderheit, die sie mit den meisten Gemeinden der Kantone St. Gallen und Thurgau teilen. Zweitens weisen beide ausgewählten Walliser Gemeinden

(Visp und Naters) lediglich einen niedrigen politisch-administrativen Professionalisierungsgrad auf, was die mögliche Darstellung von Unterschieden in der lokalen *Governance* im Wallis beeinträchtigt. Das hat zwei Gründe: Einerseits weist Brig als einzige größere Gemeinde, die ebenfalls unmittelbar vom Bau des Lötschberg-Basistunnels betroffen ist, mit einer Teilzeit-Stadtplanungsstelle eine nur minimal höhere administrative Professionalisierung auf. Andererseits lautete eine der wichtigsten Devisen des übergeordneten Forschungsprojektes, dort hinzuschauen, »wo zwar nicht viel zu sehen ist, wo aber viel passiert« (Van Wezemael *et al.* 2014: 27). Konkret heißt das für die Nichtwahl von Brig: Die raumordnungspolitische Situation hat sich in der seit jeher als Regionalzentrum fungierenden Gemeinde im Vergleich zur Nachbargemeinde Naters nur geringfügig verändert, was den Fokus auf das sich stärker wandelnde Naters erklärt.

#### **4.2.3 Datenerhebung: Halbstrukturierte Leitfadeninterviews mit lokalen Akteurinnen und Akteuren**

Um Formen lokaler *Governance* sowie deren strukturellen wie individuellen Entstehungsbedingungen auf den Grund gehen zu können, kommen den zur Datenbeschaffung hauptsächlich vorgesehenen halbstrukturierten Interviews eine wichtige Rolle zu. Die Fragen leiten sich aus den analytischen Leitfragen, den Arbeitstypologien (der drei Arten von Policy-Instrumenten) sowie den drei idealtypischen Handlungsrationalen ab, mit denen ich die übergeordneten Forschungsfragen anhand der theoretischen Diskussion konkretisiert habe (vgl. Tabelle 3 auf Seite 78 sowie Tabelle 5 auf Seite 87). Der komplette Interviewleitfaden ist im Anhang auf Seite 403 zu finden.

Grundsätzlich liegt der Fokus dieser Studie auf den wahrgenommenen Handlungsspielräumen und den daraus abgeleiteten Handlungsrationalen der lokalen Akteurinnen und Akteure aus Verwaltung und Politik im Politikfeld der räumlichen Entwicklung. Interviewt wurden daher in allen Gemeinden erstens die wichtigsten Akteurinnen und Akteure aus den kommunalen Bauverwaltungen. Zweitens interviewte ich auf der politischen Seite alle Gemeindepräsidenten der Untersuchungsgemeinden sowie die jeweiligen Vorsteher der (Hoch-)Bauabteilungen oder der Abteilungen für (Raum-)Planung. War der Gemeindepräsident nicht gewillt, an dem Interview teilzunehmen, waren zwei Gemeinderäte mit raumrelevanten Funktionen zu einer Befragung bereit. Zusätzlich interviewte ich in allen Gemeinden private Akteurinnen und Akteure sowie Mitarbeitende in Schnittstellenorganisationen (wie private Planungsbüros mit vielen öffentlichen Aufträgen, kommunale oder regionale privat-öffentliche Interessenverbände sowie halböffentliche Vereine mit raumrelevanten Aufgaben bei der Erarbeitung regionaler Planungsvorgaben oder Agglo-

merationsprogramme), um die Aussagen der Behördenmitglieder zu ergänzen, zu kontrastieren und somit bis zu einem gewissen Grad zu überprüfen (vgl. Tabelle 7).

*Tabelle 7: Eine Übersicht über die Interviewpartnerinnen und -partner (Erhebungszeitraum: Frühjahr 2012 bis Winter 2012/13)*

BEREICH	FUNKTION	QUELLENBEZEICHNUNG IM TEXT	ANZAHL INTERVIEWS
Kommunale Politik	Gemeindepräsidentinnen/ Gemeindepräsidenten	»Mitglied der Exekutive«	8
	Weitere Exekutivmitglieder zuständig für Bau und Planung		7
Kommunale Verwaltung	Gemeindeschreiberinnen/ Gemeindeschreiber	»MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung«	7
	Kadermitarbeitende der kommunalen (Hoch-) Bauabteilungen		9*
	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen (Hoch-)Bauabteilungen		3*
Private Akteurinnen und Akteure sowie Mitarbeitende an öffentlich-privaten Schnittstellen	Investorinnen und Investoren, Architektinnen und Architekten	»private[r] AkteurIn«	8
	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter privater Planungsbüros		4
	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilweise öffentlicher Einrichtungen (Interessenverbände, Vereine)		2
Total			48
* In einem Fall wurde ein Doppelinterview geführt. Beide interviewten Personen werden in dieser Tabelle als einzelnes geführtes Interview aufgelistet.			

Quelle: eigene Darstellung.

Als weitere Informationsquelle dienten in allen Gemeinden Begehungen vor Ort.<sup>2</sup> Daran nahmen neben den Forschenden immer ein externer Architekt sowie verschiedene Vertreterinnen und Vertreter der lokalen Behörden (teilweise auch der

<sup>2</sup> Außer in Wetzikon fanden alle diese Begehungen als *Design Studios* im Rahmen des Forschungsprojektes »Urban Ruptures/Local Interventions: Perspectives on Suburban Planning« statt. Diese *Design Studios* fanden im Februar 2011 (in Visp und Naters), im September 2011 (in Uster, Wetzikon, Hedingen und Affoltern am Albis) sowie im September 2012 (in Arbon, Rorschach und St. Margrethen) statt.

privaten Investorengruppen) teil. Ziel war es, einen kritischen Blick aus interdisziplinärer Sicht auf die Gemeinde als Ganzes, aber auch auf bereits gebaute oder sich im Bau befindende einzelne Entwicklungsprojekte zu werfen. Es galt, die Qualitäten der besichtigten Räume sowie der Bauprojekte zu diskutieren, sie aus verschiedensten Sichtweisen umfassend zu bewerten. Die so gesammelten Informationen wurden als Gesprächsnotizen dokumentiert und als zusätzliches empirisches Material für die Analyse (vor allem im Kapitel 9) verwertet.

Neben den Interviewdaten wurden – wo vorhanden – auch lokale Strategiepapiere wie kommunale Raumentwicklungskonzepte, Entwicklungsstrategien sowie Legislaturziele in einer Dokumentenanalyse analysiert. Weiter nutzte ich als zusätzliche Quelle für die Darstellung der jeweiligen Kontextsituation der Untersuchungsgemeinden auch Zeitungsartikel. Die Zeitungsartikel beschränkte ich aus Ressourcengründen auf Ausführungen einer deutschsprachigen, täglich erscheinenden Qualitätszeitung, der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ). Ich erhob sie, versehen mit dem jeweiligen Gemeindennamen als Schlagwort, systematisch im Onlinearchiv, codierte sie jedoch nicht systematisch.

#### **4.2.4 Datenanalyse: Grundlagen und Arbeitsschritte**

##### **Datengrundlage: 48 halbstrukturierte Experteninterviews**

Die 48 Interviews wurden mittels eines halbstrukturierten Fragebogens im Stil narrativer Tiefeninterviews mit Expertinnen und Experten geführt (vgl. Kvale und Brinkmann 2009; Holstein und Gubrium 1995; Meuser und Nagel 2009; Bogner *et al.* 2005; Gläser und Laudel 2004). Die Vorteile eines solchen Vorgehens liegen dabei erstens auf der vorhandenen Strukturierung des Gesprächs anhand des Leitfadens, wobei die aus den theoretischen Grundlagen deduzierten Themen im Vordergrund stehen. Zweitens ermöglicht die Berücksichtigung narrativer Elemente den Einbezug der Bedeutungszusammenhänge der geschilderten Prozesse. Konkret heißt das: Nicht nur Faktenwissen wird gezielt abgefragt. Vielmehr können die interpretative Einordnung und individuelle Wahrnehmung der von den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern angesprochenen Phänomene erhoben werden. Drittens wird durch gezieltes Nachfragen dem explorativen Gedanken des vorliegenden Forschungsvorhabens Rechnung getragen (Legard *et al.* 2003).

Verschiedene Dinge müssen bei der Auswertung von Interviewdaten beachtet werden. Erstens müssen einige Punkte zur generellen Stellung von Interviewdaten nach einer interpretativen Logik klargestellt werden. Die aufgezeichneten und transkribierten Aussagen über die sozialen, politischen und räumlichen Phänomene und Zusammenhänge müssen als individuelle Wahrnehmungen der Personen behandelt werden. Es kann in der Datenauswertungsphase also nicht direkt von den Interviewaussagen auf reale Fakten geschlossen werden. Deshalb kann es vorkommen,

dass in vier Interviews zum selben Thema vier unterschiedliche Antworten gegeben werden. Es steht dementsprechend nicht eine absolut messbare Realität im Fokus der Datenbeschaffung und -analyse, sondern die Vielfalt an geäußerten Narrativen und Details, die sich durchaus widersprechen dürfen. Konkret heißt dies zum Beispiel für die Frage nach genutzten Steuerungsinstrumenten in einer Gemeinde, dass nicht zwingend alle effektiv genutzten Instrumente in den Interviewantworten auftauchen, sondern möglicherweise nur diejenigen, die in der Wahrnehmung und der Erinnerung der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner präsent waren respektive mit denen das interviewte Gegenüber konkret im beruflichen Alltag bereits zu tun hatte.

Alle Interviews wurden aufgezeichnet. Die Dokumentation der Aussagen erfolgte anhand der Transkription der Interviews, und erfolgte für circa 90 Prozent des Datenmaterials konsequent. Die restlichen Interviews wurden im Laufe der Datenerhebung und des Codierens als Gesprächsnotizen dokumentiert, wobei der Fokus auf die besonders relevanten Codierkategorien gelegt wurde. Das Sammeln und die Aufbereitung aller Interviewtranskripte und der Gesprächs- sowie Feldnotizen erfolgte anschließend mittels der Software Atlas.ti, was die nachfolgende systematische Codierung stark vereinfachte.

### **Datenstrukturierung und -analyse durch thematische Codierung (*Top-down* und *Bottom-up*)**

Die Datenstrukturierung der aufgezeichneten Interviewaussagen erfolgt durch thematisches Codieren der vorhandenen Transkripte. Die thematische Codierung hat dabei zum Ziel, die Rohdaten (die codierten Satzfragmente, Textstellen oder ganze Textabschnitte) anhand deduktiv oder induktiv erarbeiteter Themenschwerpunkte zu benennen, zu codieren, zu sortieren und somit vergleichbar zu machen. Das Ziel ist dabei immer die zunehmende Abstraktion der erhobenen Rohdaten (Ritchie *et al.* 2003b). Thematische Schwerpunkte lege ich einerseits *Top-down* aufgrund der theoretisch formulierten analytischen Leitfragen sowie des angesprochenen Werkzeugkastens der öffentlichen Hand nach Muggli (2011). Andererseits ist aber auch eine explorativere, *Bottom-up*-Strategie Teil der Datenstrukturierungsphase (vgl. die Erläuterungen zu den Arbeitstypologien im Kapitel 3.3). In ihrer Kombination ergibt sich ein iterativ-exploratives Vorgehen, das dem geschilderten Forschungsdesign entspricht.

Die induktive Erarbeitung zusätzlicher Codes folgt einem ersten Familiarisierungsschritt: Auf der einen Seite werden die Interviewdaten von vier spezifischen Untersuchungsgemeinden (jeweils große und kleine Gemeinden respektive Gemeinden mit schwieriger respektive prosperierender ökonomischer Situation) detaillierter analysiert. Zusätzlich werden als relevant wahrgenommene Themen erfasst, sortiert und in abstraktere Kategorien gefasst. Auf der anderen Seite werden Themen induktiv in das Kategorienschema eingebaut, die in einzelnen Interviews



speziell auffallen. Hier können auch Themen auftauchen, die in den einen Gemeinden geäußert werden, während sie in anderen Gemeinden nicht vorkommen. Ebenfalls werden die deduktiv bereits definierten Codes verfeinert und gegebenenfalls angepasst.

Die Codierung der Daten erfolgt nicht anhand einzelner Wörter und Textfragmente, die bestimmte »Fakten« repräsentieren. Vielmehr erfolgt die Codierung häufig über längere Textstellen. Nur durch ein solches Verfahren kann der Bedeutungszusammenhang (oder die individuelle Argumentationskette), in dem bestimmte Themen geäußert werden, adäquat abgebildet und zur späteren Analyse aufbereitet werden (vgl. Kapitel 4.1).

Als Beispiel dient hier die Darstellung einer Wachstumssituation in einer Gemeinde: Die Äußerung »die Gemeinde wächst« kann für sich allein nicht den ganzen Bedeutungszusammenhang wiedergeben, den ihr die interviewte Person zuschreibt. Sie kann auch nicht einfach als positive Nennung einer wirtschaftlichen Situation codiert werden, nur, weil eine solche Aussage in unserem Alltag aufgrund des Zeitgeists häufig als positive Äußerung wahrgenommen wird. Erst in Verbindung mit vorher oder nachher geäußerten Bedeutungselementen, die zum Beispiel die wahrgenommenen Konsequenzen oder die positive (»Wachstum hilft uns bei der Realisierung unserer politischen Ziele«) respektive negative Wahrnehmung (»Wachstum überfordert unsere administrativen Abläufe«) von Wachstum beinhalten, ist eine Codierung narrativer Elemente komplett möglich.

### **Sortierung der Themen und Rekonstruktion der Narrative**

Der letzte Analyseschritt dient der Analyse und interpretativen Klärung der Entstehungsbedingungen der verschiedenen Formen lokaler *Governance*. Um die individuellen Aussagen zu systematisieren, muss eine thematische Rekonstruktion der geäußerten Narrative erfolgen. Dies hat das Ziel, die in den verschiedenen Interviews geäußerten Narrative miteinander zu vergleichen sowie die mit ihnen verknüpften Bedeutungszusammenhänge der Äußerungen zu verstehen und zu abstrahieren.

Um dies zu erreichen, rekonstruiere ich die Narrative anhand ihrer Phänomenstruktur. In der Phänomenstruktur widerspiegeln sich die individuellen Wahrnehmungen von bestimmten Phänomenen, die individuellen Interpretationen der Ursachen, Wirkungen und Konsequenzen sowie die individuellen Zuschreibungen von Verantwortung, eines möglichen Handlungsbedarfs und von Lösungsvorschlägen (Keller 2007; Koch 2011). Meine Analyse der narrativen Phänomenstrukturen basiert analog der vorgeschlagenen Analyselogik von Struktur und Agency weitgehend auf zwei grundlegenden Kategorien, die im achten Kapitel schließlich auch für den Textaufbau verantwortlich sind. Erstens stehen die individuellen Wahrnehmungen und Interpretationen der diversen Entstehungsbedingungen von lokalen Formen von öffentlich-privatem Austausch und Zusammenarbeit im Zentrum. Zweitens fo-

kussiere ich mich auf die im Zusammenhang mit der individuellen Wahrnehmung und Interpretation narrativ verknüpften Handlungsmotive und -rationale, die zusammengenommen die lokal beobachtbaren Formen lokaler *Governance* entstehen lassen.

Strukturiert, sortiert und für die Niederschrift aufbereitet werden die verschiedenen Narrative anhand der theoretisch relevanten strukturell-institutionellen sowie individuellen Entstehungsbedingungen für lokale *Governance*. Da narrative Elemente nicht in analytisch sauber trennbaren Kategorien »vorkommen«, ist die Zuteilung einzelner narrativer Argumente und Textstellen zu einem größeren Bedeutungszusammenhang ein interpretativer Vorgang. Dieselbe Feststellung trifft auch dann zu, wenn es abzuwägen gilt, ob eine spezifische Aussage nun einen *eigenen* Bedeutungszusammenhang respektive ein *eigenes* Narrativ impliziert oder ob sie gemeinsam mit anderen Aussagen *nur* Argumentationsteil eines analytisch höher einzustufenden Narratives ist.

Um eine nachvollziehbare analytische Niederschrift der beobachteten Narrative zu ermöglichen, muss darauf geachtet werden, dass die unterschiedlichen Narrative möglichst in ihrer Vollständigkeit, aber auch in ihrer Widersprüchlichkeit wiedergegeben werden. Dies bedingt auch genaue Rückschlüsse auf die Urheberschaft bestimmter Aussagen, denn teilweise sind systematische Unterschiede in den narrativen Argumentationsketten sichtbar, die sich bei genauer Betrachtung zum Beispiel als Resultat einer argumentativen Konfliktlinie zwischen Exekutivmitgliedern und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der örtlichen Verwaltung herausstellen.



# Fallstudien und Analyse

Kids wanna be so hard  
But in my dreams we're still screamin' and runnin'  
through the yard  
And all of the walls that they built in the seventies  
finally fall  
And all of the houses they build in the seventies fi-  
nally fall  
Meant nothin' at all  
Meant nothin' at all  
It meant nothing

Under the overpass  
In the parking lot we're still waiting  
It's already passed  
So move your feet from hot pavement  
and into the grass  
Cause it's already passed  
It's already, already passed!  
ARCADE FIRE – THE SUBURBS,  
ALBUMTITEL: THE SUBURBS



## 5. Gemeinden in prosperierendem ökonomischem Umfeld

---

Wie einführend aufgezeigt stehen Schweizer (Agglomerations-)Gemeinden im steten Spannungsfeld zwischen raumplanerischen Vorgaben und Infrastrukturplanungen höherer politischer Ebenen, nationaler, kantonaler und lokaler öffentlicher und privater Interessen sowie schließlich einer gebührenden lokalen Behandlung raumorientierter Anliegen und Veränderungen. Obwohl die Gemeinden im föderalen Staatsaufbau der Schweiz bestimmten übergeordneten Interessen und Regeln unterworfen sind, können politische und administrative Spielräume ausgemacht werden. Diesen lokalen Spielräumen sind – zumindest in Teilen, so die in der Einleitung formulierte These – womöglich die beobachtbaren Unterschiede der suburbanen Siedlungslandschaft in der Schweiz geschuldet. Im empirischen und analytischen Teil meiner Studie befasse ich mich darum mit lokalen, raumwirksamen Entscheidungen in neun Schweizer Agglomerationsgemeinden.

Im Zentrum der nächsten zwei Kapitel (Kapitel 5 und Kapitel 6) steht demnach die Beantwortung der analytischen Leitfragen: Welche routinehaften und zusätzlich benutzten Policy-Instrumente finden sich in den Untersuchungsgemeinden und welche Gründe gibt es für genau diese Wahl? In den Fallstudien ordne ich folglich die Art und Weise der Nutzung der Policy-Instrumente jeweils den drei Handlungsrationalen *passiv*, *reaktiv* oder *proaktiv* zu. Eine vergleichende tabellarische Darstellung über alle Gemeinden findet sich im Teilkapitel 6.5. Die Fallstudien dienen somit der analytischen Vorbereitung auf die Beantwortung meiner ersten Forschungsfrage nach den Unterschieden und Gemeinsamkeiten verschiedener Formen lokaler *Governance*, der dann im Kapitel 7 vergleichend nachgegangen wird.

## 5.1 DIE TREIBER DES WACHSTUMS IM GLATTAL UND IM ZÜRCHER OBERLAND

Das *Zürcher Oberland* liegt im Nordosten der größten Schweizer Stadt, Zürich, und beschreibt eine Region, die sich bis heute durch eine gewisse räumliche Zweiteilung auszeichnet, die historisch durch die natürliche Grenze eines Hügelzuges östlich von Uster und daher westlich von Wetzikon geprägt wird. Die Gemeinden westlich dieser Grenze sind heute Teil einer stark wachsenden Region – im Selbstverständnis *glow. das Glattal*<sup>1</sup> genannt –, die sich durch die Nähe zur Kernstadt Zürich, zur zweitgrößten Stadt im Kanton, Winterthur, sowie zum größten Flughafen der Schweiz in Kloten auszeichnet. Uster gehört verwaltungstechnisch zwar nicht zum Glattal und somit auch nicht zum Verein *glow. das Glattal*, da es in der Planungsregion Oberland angesiedelt ist, profitiert aber von den gleichen Standortfaktoren wie die anderen Gemeinden dieser Region auch. Die Gemeinden östlich von Uster gehören zum eigentlichen Zürcher Oberland, das zwar immer noch in der Nähe der Kernstadt Zürich liegt, jedoch im Selbstverständnis seiner Einwohnerinnen und Einwohner einer etwas abgegrenzten, eigenen Region entspricht, deren Zentrum Wetzikon darstellt.<sup>2</sup>

Die ganze Region war bis vor etwas mehr als zwei Jahrzehnten – mal abgesehen von Uster und Wetzikon, die bereits vor 20 Jahren die unbestrittenen Zentren der Region waren – noch durch kleine und mittelgroße Gemeinden geprägt. Diese Gemeinden waren zwar damals bereits zu einem gewissen Grad Pendlergemeinden (und konnten damit statistisch gesehen bereits als urban bezeichnet werden), wiesen aber ländlich geprägte, lockere Bebauungsmuster mit viel Grünraum auf. Vor allem kompakte Ortskerne, Einfamilienhäuser und landwirtschaftliche Betriebe waren für die Region typisch. Die letzten beiden Jahrzehnte brachten eine starke Urbanisierung dieser Gemeinden mit sich. Sichtbar wird das in den nahezu durchgehenden Siedlungslandschaften in den Gemeinden des Glattals, welche die historischen Gemeindegrenzen in vielen Fällen entlang der wichtigsten Verkehrswege unsichtbar werden ließen. Die Gemeinden im Osten rund um Wetzikon sind zwar auch gewachsen, aber weniger stark als die des Glattals, was sich in großzügig vorhandenen Grünräumen bemerkbar macht.

Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf die vollumfängliche Anbindung der Region an das leistungsstarke Verkehrssystem der Zürcher S-Bahn, das im Jahr

---

1 Unter diesem Markennamen organisieren sich die Gemeinden des Glattals (das heißt der Planungsregion Glattal) und positionieren sich als eine der dynamischsten Regionen der Schweiz.

2 Vgl. zum Beispiel van der Heiden (2010a) sowie Plüss und Kübler (2010).

1990 eröffnet wurde. Durch neue Linienführungen, einen Taktfahrplan mit Halbstundentakt auf fast allen Linien und die Abstimmung der Buslinien auf die Bahnanschlüsse ergab sich für die Bewohnerinnen und Bewohner in Kürze eine deutliche Angebotssteigerung. Der Zürcher Hauptbahnhof war von Uster statt in rund 40 Minuten plötzlich in weniger als 15 Minuten mit dem Zug erreichbar. Von Wetzikon nach Zürich benötigte man auf einen Schlag nur noch 20 statt 45 Minuten. In mehreren Schritten wurde das Angebot des öffentlichen Verkehrs in den letzten 25 Jahren ausgebaut. Der wichtigste Schritt war dabei der ganztägige Viertelstundentakt auf der Linie Zürich-Uster-Wetzikon-Rapperswil.<sup>3</sup>

## 5.2 USTER – »WOHNSTADT AM WASSER«<sup>4</sup>

### 5.2.1 Übersicht über die Gemeinde

#### Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die kommunale Exekutive Usters besteht aus sieben Personen, von denen einzig das Stadtpräsidium mit 80 Prozent mehr als eine Teilzeitstelle ist.<sup>5</sup> Neben kulturellen Aufgaben ist die Präsidialabteilung für die strategische Ausrichtung der Stadt und die Anwerbung neuer Firmen verantwortlich. Für raumplanerische Fragen und für Bauanliegen ist der Vorsteher der Abteilung Bau im Stadtrat präsent. Die Bauverwaltung ist mit dem hauptsächlich strategisch tätigen Stadtplaner (zuständig für Hochbau) und dem Stadtingenieur (zuständig für Tiefbau), die beide durch mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der operativen Arbeit unterstützt werden, professionell aufgestellt. Ebenfalls finanziert die Stadt Uster gemeinsam mit privat-

---

3 Neue Zürcher Zeitung (2004): *S-Bahn-Erfolgsgeschichte Zürcher Oberland* (02.03.2004). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article9FYFK-1.221917> [Zugriff: 27.07.2016]; vgl. auch ETH Wohnforum (2010).

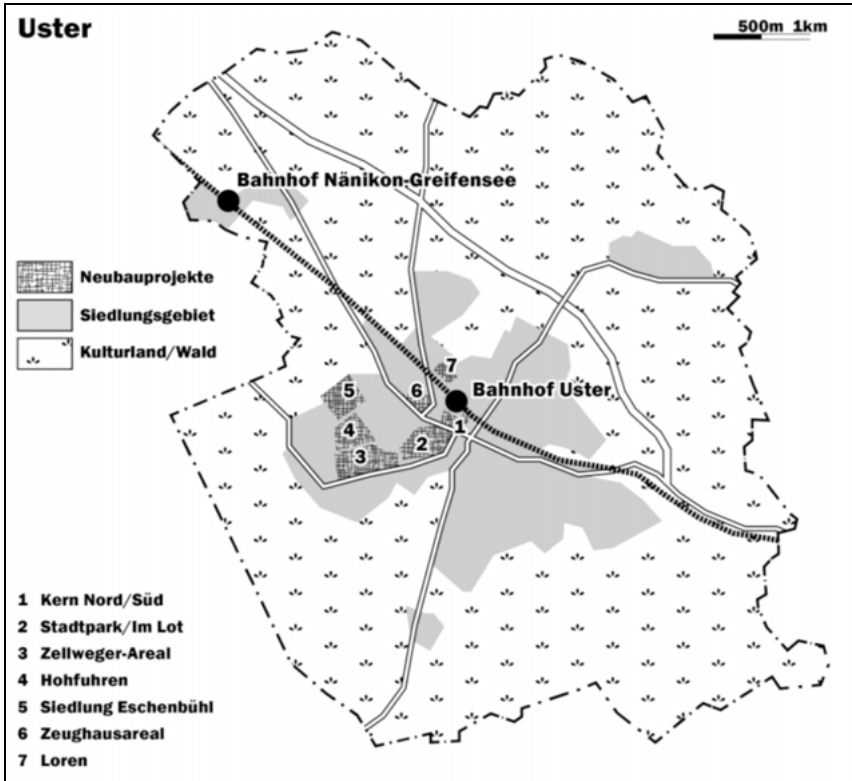
4 Die Titel der Fallstudien sind den entsprechenden Slogans auf den jeweiligen Websites der Untersuchungsgemeinden entnommen. Dies gilt nicht für Hedingen, Affoltern am Albis, Visp und Naters, die über keinen zentralen Slogan verfügen. Dafür wurde jeweils ein prägendes Zitat aus den Interviewaussagen verwendet.

5 Stadt Uster (2012): *Gemeindeordnung der Stadt Uster*. Online: <http://www.uster.ch/dl.php/de/516fbfa0075a1/Gemeindeordnung.November2012.pdf> [Zugriff: 13.05.2014].



wirtschaftlich organisierten Vereinen die Stelle des Wirtschaftsförderers für Uster.<sup>6</sup> Die kommunale Legislative ist in Uster in der Form eines Gemeindeparlamentes organisiert.

Abbildung 10: Übersichtskarte Uster



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

## Kontextinformationen und Geschichte

Die Stadt Uster ist mit etwas über 33.000 Einwohnerinnen und Einwohnern<sup>7</sup> die drittgrößte Gemeinde des Kantons Zürich. Sie liegt am Flüsschen Abach, das die

6 Neue Zürcher Zeitung (2009): »Ich kenne die Sorgen und Nöte der Betriebe in Uster« (30.09.2009). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ich-kenne-die-sorgen-und-noete-der-betriebe-in-uster-1.3722390> [Zugriff: 27.07.2016].

Geschichte der Stadt stark prägte, da an dieser Stelle dank Wasserkraft im Laufe der ersten Industrialisierungswelle in der Schweiz große Textilindustriebetriebe entstanden. Auch heute noch sind einige der Industriebauten aus dieser Zeit zu sehen. Auf den Abach bezieht sich auch der Stadtlogan »Wohnstadt am Wasser«. Uster hat keine eigentliche Altstadt, sondern wuchs nach Eröffnung der Eisenbahnlinie Anfangs des 20. Jahrhunderts schachbrettartig um den Bahnhof.<sup>8</sup> Diese Bahnlinie, die Uster mehr oder weniger auf einer Ost-West-Achse durchschneidet, das Naherholungsgebiet am Greifensee sowie die sechs »Außenwachten« sind ebenfalls prägend für die Gemeindeschichte und die kommunale Raumentwicklung. Denn die Außenwachten, sechs baulich eigenständige Dörfer, gruppieren sich um das Kerngebiet Usters.<sup>9</sup>

Ein erstes starkes Wachstum erfuhr die Gemeinde in den 1960er und 1970er Jahren durch eine sich nahezu verdoppelnde Bevölkerungszahl, ausgelöst durch Suburbanisierungstendenzen, die sich durch Wegzugsbewegungen aus der Kernstadt Zürich bemerkbar machten. Seit der S-Bahn-Eröffnung 1990 wuchs die Stadt trotz der stagnierenden und schließlich deutlich sinkenden Zahl von Arbeitsplätzen in der industriellen Produktion stark weiter. »Keine der achtzehn übrigen Schweizer Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern ist in den letzten zehn Jahren mehr gewachsen. Auch die Zahl der Arbeitsplätze steigt wieder.«<sup>10</sup>

Uster ist das regionale Zentrum des oberen Glattals respektive des unteren Zürcher Oberlandes. Sichtbar wird diese Stellung zum Beispiel an den vielen Einkaufsmöglichkeiten, an kulturellen Einrichtungen, an Arbeitsplätzen in verschiedensten Bereichen und dem regionalen Krankenhaus sowie einer Kantonsschule, die 2018 nach 40 Jahren Provisorium und Standorten in verschiedenen Gemeinden einen Neubau erhalten und ausgebaut werden wird.<sup>11</sup> Trotz dieser Zentrumsfunktion

---

7 Stadt Uster (2014): *Portrait*. Online: <http://www.uster.ch/de/portrait/portraitpraesentation> [Zugriff: 13.05.2014].

8 Neue Zürcher Zeitung (2013): *Wenn Städtchen zu Städten werden* (20.09.2013). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/wenn-staedtchen-zu-staedten-werden-1.18153320> [Zugriff: 27.07.2016].

9 Stadtrat von Uster (2010): *Wohnstadt am Wasser – Dualstrategie*. Uster: Stadt Uster; vgl. auch Stadtrat von Uster (2005): *Leitbild*. Uster: Stadt Uster.

10 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Treiber und Moderator des Wandels* (13.05.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/treiber-und-moderator-des-wandels-1.18301160> [Zugriff: 27.07.2016].

11 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Die Kantonsschule Uster bekommt eine definitive Bleibe* (03.03.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/die-kantonsschule-uster-bekommt-eine-definitive-bleibe-1.18255444> [Zugriff: 27.07.2016].

weist Uster durch die Nähe zur Kernstadt Zürich ein negatives Pendlersaldo auf. Die Zuzüglerinnen und Zuzügler der letzten 20 Jahre sind gemäß mehreren Interviewaussagen in der Mehrheit besser situiert als die »Urustermer«.

### **Aktuelle politische Agendaziele**

Die aktuellen politischen Agendaziele – geäußert von meinen Interviewpartnerinnen und -partnern sowie nachzulesen in den städtischen Strategiezielen (»Wohnstadt am Wasser – eine Dualstrategie«)<sup>12</sup> – sind deutlich geprägt von der Geschichte Usters. Uster bezeichnete sich den Interviewaussagen gemäß seit jeher als Stadt und ist heute Regionalzentrum. Diese Stellung soll durch ein weiteres Wachstum der Bevölkerungszahlen und Arbeitsplätze gefestigt werden. Um dieses Wachstum aufnehmen zu können, ist die Verdichtung des Stadtzentrums rund um den Bahnhof, die Realisierung von Wohnbauten (häufig im höheren Preissegment) und Kulturräumen auf den letzten verbleibenden Industriebrachen erklärtes Ziel. Die schon bestehenden Hochhäuser im Zentrum sollen ergänzt werden. Im Stadtkern soll die Interaktionsdichte der Bevölkerung durch qualitativ hochwertige öffentliche Räume (Plätze und aufgewertete Straßenräume) und ein verbessertes Einkaufsangebot erhöht werden. Letzteres soll sich nicht mehr nur auf die zwei vorhandenen *Indoor*-Einkaufszentren beziehen, sondern auch bestehende und neue Geschäfte im nahe gelegenen Bahnhofsquartier anbinden – »Open-Air-Shopping, sozusagen« (private[r] AkteurIn, P10: 15). Ferner sind als Ergänzung zu den bereits bestehenden innerstädtischen Grünräumen am Abach weitere Stadtparks und neue Langsamverkehrsachsen ins umliegende Agrarland und an den Greifensee geplant. Die sechs bestehenden Außenwachen sollen dabei ihren ländlichen Charakter unbedingt behalten.

### **Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele**

Usters politische Agendaziele sind seit knapp fünf Jahren in der »Dualstrategie« mit dem Slogan »Wohnstadt am Wasser« zusammengefasst. Die formulierte Strategie zielt neben den Maßnahmen zur kommunalen Raumentwicklung und Wirtschaftsförderung auf weitere Politikfelder wie die Alterspolitik, die Schulpolitik oder die Sozialpolitik. Die Erarbeitung dieser Strategie geschah unter der Federführung der politischen Exekutive und einer auf Strategiefindung spezialisierten privaten Firma unter Einbezug von wichtigen privaten Akteurinnen und Akteuren (Mitglieder des Wirtschaftsforums und des Gewerbeverbandes) sowie von kommunalen Parlamentarierinnen und Parlamentariern. Die Motivation hinter der Erarbeitung von behör-

---

12 Stadtrat von Uster (2010): *Wohnstadt am Wasser – Dualstrategie*. Uster: Stadt Uster.

denverbindlich festgelegten Strategiezielen war die Bündelung aller nötigen Ressourcen und Interessen, um zukünftige Entwicklungen zu steuern.

Obwohl private *Stakeholder* in die Zielbestimmung einbezogen wurden, ist die Dualstrategie eigentlich ein Führungsinstrument, das von den politischen und administrativen Vorgesetzten der kommunalen Verwaltung bei der täglichen Arbeit, aber auch in den jährlichen Qualifikationsgesprächen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Administration benutzt wird. Es zeigt sich jedoch, dass informelle Formen der Zusammenarbeit hinsichtlich kommunaler Ziele Früchte tragen. Als 2012 das Wirtschaftsforum eine Broschüre zur gewünschten Entwicklung des Stadtzentrums (Verdichtung, Open-Air-Einkaufszentrum, Ausweitung des Zentrums auf das geplante Kulturzentrum beim *Zeughausareal*) präsentierte, glich diese in ihren Zielen stark der öffentlichen Strategie. Trotzdem kann »man [...] nicht wirklich sagen, dass die privaten Ziele auf die öffentlichen abgestimmt werden, aber die guten Vorschläge der Stadt übernehmen wir natürlich schon« (private[r] AkteurIn, P10: 77). Ein Mitglied der Exekutive (P9: 79) geht in seiner Analyse gleichzeitig von einer stärkeren Absprache, wenn auch nicht von einer Zusammenarbeit aus: »Die jeweiligen Akteure wurden immer wieder über unsere nächsten Schritte informiert, die Ziele gemeinsam erarbeitet, an grundsätzlich informellen Treffen.«

## 5.2.2 Die Form der lokalen *Governance* in Uster

### Reguläre Policy-Instrumente

Die Grundlage des raumwirksamen Handelns in Uster ist die *Bau- und Zonenordnung* (BZO)<sup>13</sup>, die von allen Interviewpartnerinnen und -partnern als relevantes Instrument gedeutet wird. Die zahlenmäßig meisten Baueingaben werden mittels der BZO abgewickelt, wobei die Bauverwaltung dieses Instrument häufig reaktiv benutzt. Aktuell gilt die BZO aus dem Jahr 1999, ab 2015 strebt Uster deren Revision an. Grundsätzlich wurde in den Interviewaussagen deutlich (u.a. MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 19), dass die Entstehung der aktuellen BZO durch die Auszonung und Renaturierung von Bauland bei gleichzeitiger Erhöhung der Nutzungsmöglichkeiten zur Verdichtung des Ortszentrums geprägt wurde. Gleichzeitig schützt die BZO weiterhin die Kerne der sechs Außenwachen sowie das historische Stadtzentrum beim Bahnhof mittels unterschiedlicher Kernzonen.

Die Bauverwaltung Uster sieht sich bei der Anwendung der BZO mitnichten nur als abnickende Behörde: Sie behält sich in bestimmten Eingabefällen vor, zu-

---

13 Stadt Uster (1999): Bau- und Zonenordnung. Online: <https://secure.i-web.ch/gemweb/uster/de/verwaltung/reglemente/?action=info&pubid=5478> [Zugriff: 30.04.2015].

sätzlich zu den materiellen Richtlinien auch den baulichen und ortsbildlichen Gesamtzusammenhang zu berücksichtigen. Das betrifft Fälle, die im Sinne der Öffentlichkeit an zentralen Orten liegen oder wichtige bauliche Veränderungen des Ortsbildes mit sich bringen würden (vgl. Art 9 »Erscheinung im Ortsbild« BZO Uster respektive Art. 238 PBG Kanton Zürich »Einordnung ins Ortsbild«).<sup>14</sup> In solchen Fällen wird die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren durch eine dominant auftretende Bauverwaltung geprägt: »Passen Neubauprojekte aus Sicht der Bauverwaltung nicht in den Gesamtzusammenhang, werden Baubewilligungen negativ bewertet, obwohl sie möglicherweise den technischen Voraussetzungen entsprechen, die gemäß dem Baureglement gefordert werden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 133)

Die Motivation hinter diesem reaktiven administrativen Verhalten ist auf das Streben nach einem einheitlichen Stadtbild und somit das Abstimmen einzelner Bauobjekte aufeinander zurückzuführen. Denn trotz gesamtstädtischer Strategie kann »städtebauliche Wirkung in Uster nur durch die Abstimmung der einzelnen Projekte aufeinander erreicht werden. [...] [Denn] über Stadtentwicklung als Ganzes kann man in unserer Stadt nicht reden – wir sind zu klein, haben zu wenige Ressourcen.« (MitarbeiterIn kommunale Verwaltung, P12: 70)

### **Optionale Policy-Instrumente**

Eine ähnliche, prüfende Funktion wie das Baubewilligungsverfahren hat die *Stadtbildkommission*, die von der Exekutive der Stadt Uster für Neubauprojekte ab einer gewissen Größe (ab Stufe *Arealüberbauung*) oder Relevanz (Projekte in der Kernzone) hinzugezogen wird. Die Stadtbildkommission besteht aus dem politischen Vorsteher der Bauabteilung, dem Bausekretariat sowie zwei unabhängigen Architektinnen oder Architekten, die zugunsten einer höheren Akzeptanz ihrer Entscheidungen ihren Wohnsitz nicht in Uster haben dürfen. Ziel ist die Bewertung eines Projektes hinsichtlich des architektonischen Zusammenhanges mit der Umgebung und der Qualität des Projektes. Die Stadtbildkommission spielt die Rolle einer kritischen Begleiterin, die – falls nötig und machbar – im Planungsprozess auf die private Projektgestaltung oder mit ihrer Handlungsempfehlung auf den Baubewilligungsentscheid des Stadtrats einwirkt:

»Die Mitglieder der Stadtbildkommission lassen im Gespräch mit den Eigentümern ihre Meinung einfließen und setzen diese auch durch, denn die Architekten und Bauherren wollen ja

---

14 Kanton Zürich: *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht*. Online: [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/A03CE73844F49A67C1257241003784F1/\\$file/700.1\\_7.9.75\\_55.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/A03CE73844F49A67C1257241003784F1/$file/700.1_7.9.75_55.pdf) [Zugriff: 02.05.2014].

auch realisieren. Es ist ein Weg, der juristisch schwierig ist, jedoch ein gutes Resultat für die Stadt erzielt. [...] [Denn es] besteht immer ein Ermessensspielraum beim Bewilligungsentcheid. Und da fragt sich der Bauunternehmer, ob er da bei einem negativen Entscheid nachgeben will, oder ob er ans Verwaltungsgericht weitergeht. Ein langer juristischer Streit bringt ihm auch nichts, das Geld liegt brach.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 129)

Wenn es um größere Bauprojekte geht, kommen in Uster häufig weitere *optionale Policy-Instrumente* zum Zug. Dabei ist erstens die Nutzung von *privaten und öffentlichen Gestaltungsplänen* erwähnenswert – wobei in der BZO auch Gebiete mit *Gestaltungsplanpflicht* (öffentlich und private *Gestaltungspläne*) vermerkt sind, welche von der Behörde dazu eingesetzt werden, um an neuralgischen Punkten eine gewisse öffentliche Intervention zu erzwingen.

*Gestaltungspläne* werden in Uster angewandt, um einerseits in Kombination mit *Architekturwettbewerben* – bei denen jeweils die Stadt mit mindestens einem Jurymitglied vertreten ist – die bauliche Qualität und die öffentlichen Ansprüche der Projekte zu sichern. Andererseits dienen Gestaltungspläne dazu, von den grundlegenden Regeln der *kommunalen Zonenordnung* abweichen zu können. »Solche Abweichungen machen Verhandlungen zwischen der Exekutive und der Bauverwaltung sowie den privaten Investorinnen und Investoren nötig, wobei Kompromisse, die für beide Seiten gewinnbringend sind, angestrebt werden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 73)

Diese Verhandlungen werden durch die Vertreterinnen und Vertreter der Behörden teilweise intensiv und hartnäckig geführt:

»Da muss man aktiv werden, denn wenn die Investoren eine größere Ausnützung wollen, muss für die Öffentlichkeit auch etwas heraus schauen. Da muss man streiten und handeln, da darf man keine Angst haben und nicht viel schmeicheln. Wenn ich die Profitrechnung auch mache, dann kann ich auf Augenhöhe mitdiskutieren – mit Wohlwollen und teilweise auch leicht erpresserischen Argumenten.« (Mitarbeiter(in) der kommunalen Verwaltung, P12: 96)

Anwendungsbeispiele sind die Revitalisierung der ehemaligen Industriebauten in der Siedlung *Im Lot*<sup>15</sup>, diverse Überbauungen auf dem *Zellweger-Areal*<sup>16</sup> und das

---

15 Neue Zürcher Zeitung (2001): *Schöner wohnen »im Lot«* (28.09.2001). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article7OLS0-1.481275> [Zugriff: 27.07.2016].

16 Neue Zürcher Zeitung (2005): *Die »verbotene Stadt« öffnet sich* (28.09.2005). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articleD6HWX-1.173451> [Zugriff: 27.07.2016].

Projekt *Kern Nord*<sup>17</sup> im Stadtzentrum. Auf diesen Arealen wurde eine Kombination aus möglichst guter privater Rendite durch hohe Wohnungsstandards und öffentlich zugänglichen, aufgewerteten Räumen gesucht, verhandelt und gefunden. Für das *Zellweger Areal* spricht der große, neu angelegte Park, der mittels einer neuen Fußgängerbrücke zur Erschließung der anliegenden Quartiere beiträgt. Die Siedlung *Im Lot* kann ebenfalls auf einem Fußweg mit Parkcharakter durchquert werden, der dem Lauf des Abachs folgt. Im *Kern Nord* sind die öffentlichen Freiflächen zwischen den markanten Hochhäusern zwar vorhanden, aber werden noch zu wenig benutzt. (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung)

Die Stadt leistet auch immer wieder Vorinvestitionen in Bezug auf eine Planung, indem *Testplanungsverfahren* abgewickelt werden, die über das Potenzial, die möglichen Entwicklungsrichtungen der Areale und die dabei benutzbaren Steuerungsinstrumente aufklären sollen (private[r] AkteurIn, P11: 81). Ein Beispiel hierfür ist die *Testplanung* für die Neuentwicklung des Stadtzentrums mit Fokus auf die Entwicklung des *Zeughausareals*.<sup>18</sup>

Als zweites *wichtiges, optionales Instrument* nennen die Interviewpartnerinnen und -partner die *Quartierplanung*, die für die Planung neuer Quartiererschließungen und Landumlegungen benutzt wird. Dieses Instrument wurde zum Beispiel bei der realisierten Überbauung *Hohfuhren* und *Loren* sowie bei der sich momentan (Stand Ende 2014) im Entwicklungsstopp befindenden Siedlung *Eschenbühl*<sup>19</sup> angewendet. In enger Zusammenarbeit und mithilfe von Verhandlungen mit den Grundbesitzenden konnten die fragmentierten Parzellenstrukturen zugunsten einfacherer Eigentumsverhältnisse und einem Erschließungsplan geklärt werden. Resultat sind in diesem Fall zwei unterschiedliche Formen von Wohn- und Gewerbesiedlungen mit viel Grünraum und großzügigen Erschließungen, die auf ehemaligem Agrarland entstanden sind.

---

17 Neue Zürcher Zeitung (2008): *Dorf soll Stadt werden* (28.03.2008). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/uster-kern-1.696409> [Zugriff: 27.07.2016].

18 Neue Zürcher Zeitung (2011): *Kultur auf dem Zeughausareal* (20.06.2011). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/kultur-auf-das-zeughausareal-1.10979924> [Zugriff: 27.07.2016].

19 Die Quartierplanung zur Überbauung Eschenbühl liegt zurzeit auf Eis, da die konkrete Umsetzung der kantonalen Kulturlandinitiative – die Kulturland vor einer weiteren Überbauung schützen will – noch anhängig ist. Die Chancen für eine tatsächliche Realisierung der Siedlung Eschenbühl stehen nicht gut, da diese Siedlung auf derzeit als Kulturland eingestuftem Areal liegt. Vgl. Neue Zürcher Zeitung (2012): *Das Ringen um Ackerböden geht erst los* (29.06.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/das-ringen-um-ackerboeden-geht-erst-los-1.17253154> [Zugriff: 27.07.2016].

Ferner gilt die Stadt Uster als Vorbild aufgrund ihrer Erschließungshierarchie der Quartiere, die nur durch Erwerb und Planung auch kleiner Quartierstraßen realisierbar war.

»Dieser Aufbau und die Planung mit Quartierplänen hat unsere Stadtentwicklung seit den 1970er Jahren geprägt. Die Planung war zwar mühsam, aber es entstand eine wichtige Grundstruktur, ein logischer Aufbau, den man bemerkt, wenn man durch die Stadt fährt. Das ist eben auch öffentlicher Raum. Es muss nicht immer nur ›das Urban‹ ins Zentrum gerückt und angeschaut werden, sondern auch das Nützliche.« (MitarbeiterIn der Verwaltung, P12: 35)

### Weitere Policy-Instrumente

Zusätzlich zu den bereits erwähnten Steuerungsinstrumenten, bei denen die Zusammenarbeit mit privaten Bauwilligen im Vordergrund steht, benutzt die kommunale Verwaltung für eigene, öffentliche Projekte auch Steuerungsinstrumente, die nicht auf den ersten Blick für die kommunale Raumplanung geschaffen wurden. So wurden *kantonale Gewässerschutzverordnungen* vom Stadtplaner so genutzt, dass die notwendigen Hochwasserschutzbauten in Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen auch als Aufwertungselemente für einen *neuen Stadtpark* dienen konnten. Es wurden unter anderem Spazierwege mit angrenzenden Mauern gebaut, die im seltenen Hochwasserfall überflutet werden können, im normalen Alltag jedoch einen optimalen Zugang zum Abach und gleichzeitig Sitzmöglichkeiten bieten.<sup>20</sup>

In eine ähnliche Richtung gehen die teilweise bereits vollendeten Aufwertungsprozesse der Straßenräume. Hier wurden über *kantonale und kommunale Mittel*, die für *Straßenprojekte* vorgesehen waren, öffentliche Räume in zentraler Lage aufgewertet. Durch minimale kommunale Zusatzfinanzierungen für eine Planung, die den Langsamverkehr bevorzugt, sowie für die Beleuchtung und Möblierung konnte die Aufenthaltsqualität verbessert werden.

»Öffentliche Räume sind wichtig für städtische Qualität, und da können wir auch eingreifen. Wir sind dort tätig, haben das Land und das Sagen und bringen die Kompetenzen ein für Aufwertung und Erlebnisdichte. Man muss Identität schaffen in öffentlichen Räumen – so dass sich die Menschen wohlfühlen und sich zurechtfinden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 7)

---

20 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Der Aabach in Uster ist ein begehrtes Gewässer* (01.04.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/der-aabach-in-uster-ist-ein-begehrtes-gewaesser-1.18275137> [Zugriff: 27.07.2016].



Als weiteres Instrument kann die öffentliche *Bodenpolitik* der Stadt Uster erwähnt werden. Vor zwei Dekaden kaufte die Stadt einige Grundstücke, jedoch ohne genaue Strategie, wofür man sie gebrauchen sollte. Dieser Grundbesitz wurde in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren kontinuierlich wiederverkauft – »vor allem, um die Gemeindefinanzen zu sanieren« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 78; vgl. auch Mitglied der politischen Exekutive, P9: 121). Das Problem dabei war, dass den kommunalen Verwaltungsakteurinnen und -akteuren immer mehr die Möglichkeiten genommen wurden, strategisch mit diesem Land umzugehen.

»Wir [...] waren auf strategische Bodenpolitik angewiesen – konnten auch einige gute Projekte lancieren, einige Dreieckshandel. Im Zentrum konnten wir einen Befreiungsschlag machen, weil wir Land besaßen. [Anm. LD.: Hier bekam der Grundbesitzer, der partout nicht mitplanen wollte, ein Grundstück der Gemeinden außerhalb des Kerns zum Tausch angeboten. Einen Handel, den dieser annahm und somit die Entwicklung des Hochhausprojektes Kern Nord ermöglichte.] [...] Ich war immer fürs Kaufen und für die Abgabe im Baurecht, aber das ging politisch nicht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 78)

Erst durch die Wahl eines Bürgerlichen zum kommunalen Finanzvorsteher zu Beginn der Legislaturperiode 2010 bis 2014 kam es zu einer politischen Entspannung. »Dieser kennt das Landgeschäft und vertritt die Ansicht, dass wir als Stadt die Entwicklung nicht den Privaten überlassen sollen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 51) Diese Entwicklung führte zum »Aufbau einer städtischen Liegenschaftspolitik. Das Ziel ist der Erwerb strategischer Liegenschaften, um bei der baulichen Weiterentwicklung öffentlich mitsteuern zu können, über Abgabe im Baurecht oder Baurechtsverträge.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 82)

Bis jetzt ist diese Bodenpolitik jedoch noch nicht wirklich sichtbar, »es wird eigentlich erst der öffentliche Raum gestaltet, die Bodenpolitik greift noch nicht – müsste aber stärker, um gemeinsam mit den Privaten die Verdichtung des Zentrums in Angriff zu nehmen« (private[r] AkteurIn, P11: 85).

Auf einer eher *informellen Ebene der Zusammenarbeit* begegnen sich vor allem die politische Exekutive und die privaten Akteurinnen und Akteure zu diversen Anlässen, die von unterschiedlicher Seite organisiert werden. Zu erwähnen sind die Wirtschaftsempfänge, zu denen die Unternehmerinnen und Unternehmer Usters die Exekutive eingeladen. »Der Stadtrat berichtet aus der Verwaltung und der Politik. [...] Danach gibt es viele Gespräche – privat und informell, sehr offen und nicht steif. [...] Diese Empfänge sind stark vertrauensbildend.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 83) Zusätzlich werden jährlich sechs Ustermer Betriebe offiziell durch den Stadtrat und den Wirtschaftsförderer besucht und wie auch bei den Branchengesprächen »ein niederschwelliges Angebot für informelle Gespräche, aber auch konkrete Projekte angeboten« (private[r] AkteurIn, P10: 89).

Ferner lädt der Stadtpräsident alle zwei bis drei Monate die Präsidenten des Wirtschaftsforums sowie des Gewerbeverbandes zu den sogenannten »Gipfeltreffen«. Diese finden erst seit dem Vollzeitamt für den Stadtpräsidenten regelmäßig statt. Sie dienen dem »Austausch anstehender Projekte und Ideen, dem Schmieden gemeinsamer Pläne und hauptsächlich der Vertrauensbildung und dem Abbau der lange stark bestehenden Vorurteile« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 87) – was auch zentrales Ziel der öffentlichen »Dualstrategie« ist: »Das Vertrauen zwischen Gewerbe, Wirtschaft, Politik und Verwaltung wird durch eine transparente, intensivere, strukturiertere und zielgerichtete Kommunikation erhöht.«<sup>21</sup> Resultat dieser unterschiedlichen Treffen von lokalen Politikerinnen und Politikern sowie den privaten *Stakeholdern* ist ein (im Vergleich zu früher) deutlich stärker wahrgenommenes Vertrauensverhältnis: »Man redet heute sachlicher miteinander, führt manchmal auch laute Dispute, aber man ist nicht nachtragend. Bei den alten Ustermer ist das noch so. Die neuen Ustermer wollen ein Miteinander, wollen miteinander ein gemeinsames Ziel anstreben.« (private[r] AkteurIn, P10: 85)

### 5.2.3 Fazit: Reaktive lokale Governance in Uster

Zusammenfassend kann die Form der lokalen *Governance* in Uster als reaktiv bezeichnet werden. Dabei kommen neben den regulären, viele optionale Policy-Instrumente zur Anwendung. Die aus dieser Wahl der Instrumente resultierende Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren ist demzufolge vielseitig. Während in formellen Prozessen die kommunale Bauverwaltung häufig als reaktive Akteurin hinsichtlich öffentlicher Ziele interveniert, spielen bei informelleren Prozessen, in denen es um die Erarbeitung kommunaler Ziele geht, eher partnerschaftliche und vertrauensbildende Formen der Zusammenarbeit eine wichtige Rolle. Bei Instrumenten, die wie die *Gestaltungspläne* aufgrund der daraus folgenden Planungsprozesse zwingend zu Verhandlungen zwischen Behörden und privaten *Stakeholdern* führen, setzt sich die Gemeinde wiederum stark und selbstbewusst für ihre Ziele ein – für öffentliche Parks auf den Entwicklungsgebieten und für deren Erschließung über Langsamverkehrsachsen. Bei der *Bodenpolitik* zeigt sich nach dem Verkauf vieler Parzellen ohne Einflussmöglichkeiten ein unklareres Bild – eine Einteilung Usters als proaktive Gemeinde scheint nicht verhältnismäßig. Die Gemeinde konnte jedoch in den Projekten, die sie in den letzten Jahren über *Bodenpolitik* maßgeblich beeinflussen konnte (z.B. *Kern Nord*), noch von früheren Landkäufen profitieren. Ein Wechsel in der Exeku-

---

21 Stadtrat von Uster (2010): *Wohnstadt am Wasser – Dualstrategie*. Uster: Stadt Uster.

tive vor einigen Jahren führte zumindest zu einem politischen Willen für eine neue, proaktivere Liegenschaftspolitik.

## 5.3 WETZIKON – »DIE STADT ZUM WOHLFÜHLEN«

### 5.3.1 Übersicht über die Gemeinde

#### **Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden**

Die politische Exekutive der Gemeinde Wetzikon besteht aus sieben Milizämtern. Alle Positionen sind folglich Nebenämter, die einen Aufwand von circa 30 Stellenprozenten benötigen. Der Gemeindepräsident und seine Abteilung sind für die Repräsentation der Gemeinde nach außen und die Strategie zuständig.<sup>22</sup> Für Bauprojekte und Raumplanung sind die beiden Vorsteher für Planung sowie Hochbau und Liegenschaften zuständig, die jeweils auch in den verschiedenen relevanten Kommissionen Einsitz nehmen (Baukommission und Stadtbildkommission). Das Amt des Stadtplaners, das seit 2006 existiert, ist in der Abteilung Präsidiales angesiedelt, was den Stadtplaner und seine Assistenz zu wichtigen strategischen Beratern macht.<sup>23</sup> Die Abteilung Hochbau besteht aus dem Leiter Hochbau sowie dem Bausekretariat. Die für Bauprojekte und Raumplanung zuständige Verwaltung kann zusammenfassend als einigermaßen professionalisiert eingeschätzt werden.

Wetzikons Legislative war bis zum Frühjahr 2014 durch mindestens zwei- bis viermal jährlich stattfindende Gemeindeversammlungen organisiert. Die Annahme einer Volksinitiative – nach einigen gescheiterten Initiativen in den letzten 15 Jahren – durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im September 2012 führte zum Aufbau eines Parlamentsbetriebes, der im Mai 2014 startete.<sup>24</sup>

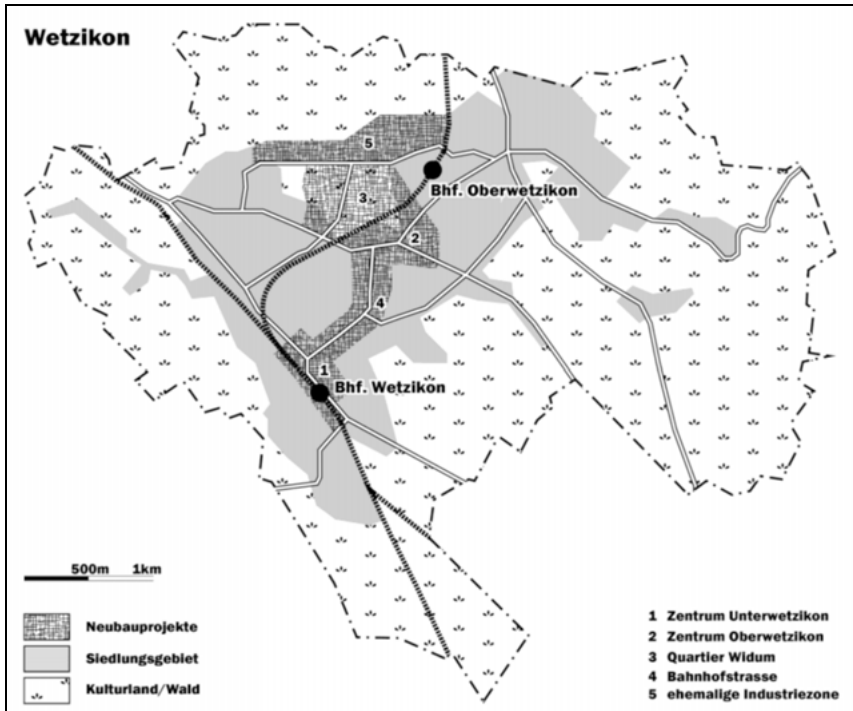
---

22 Stadt Wetzikon (2013): *Gemeindeordnung der Stadt Wetzikon vom 23. September 2012*. Online: <http://www.wetzikon.ch/politik/stadtrat/gemeindeordnung> [Zugriff: 03.07.2014]; Website der Gemeinde Wetzikon: <http://www.wetzikon.ch/politik/stadtrat> [Zugriff: 03.07.2014].

23 Neue Zürcher Zeitung (2005): *Der Stadtplaner – ein »armer Kerl« – Wetzikon diskutiert Chancen und Aufgaben* (24.09.2005). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article/D64QA-1.172511> [Zugriff: 27.07.2016].

24 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Stadt wider Willen – Wetzikon gibt sich ein Parlament* (10.03.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/stadt-wider-willen-1.18259291> [Zugriff: 27.07.2016].

Abbildung 11: Übersichtskarte Wetzikon



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

### Kontextinformationen und Geschichte

Wetzikon hat rund 22.000 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt im Zürcher Oberland.<sup>25</sup> Die Gemeinde liegt eingebettet zwischen dem Pfäffikersee im Nordwesten, den Hügeln des Zürcher Oberlands im Nordosten und Osten sowie den Ausläufern des Pfannenstiels im Südwesten. Die Geschichte und die Topografie prägten die heutige Siedlungslandschaft in Wetzikon. Erstere zeigt sich in den immer noch ländlich geprägten historischen Kernen mehrerer ehemaliger Zivilgemeinden – Robenhausen, Robank, Kempton, Ettenhausen, Ober- und Unterwetzikon. Letztere macht eine einigermaßen dichte Bebauung nur in der Fläche des Orts-

25 Website der Stadt Wetzikon (2014). Online: <http://www.wetzikon.ch> [Zugriff: 19.05.2014].

zentrums möglich – das heißt in der Praxis, dass die Grünflächen zwischen den ehemals eigenständigen Gemeindezentren zunehmend baulich aufgefüllt wurden.

Die Bahnlinien, die Wetzikon von Nordwest nach Südwest via Bahnhof Wetzikon sowie von Norden via Bahnhof Kempten zum Bahnhof Wetzikon oft auf Bahndämmen durchschneiden, prägen die gebaute Umwelt als Grenzen im Ortsbild. Die Bahn ist für die heutige Entwicklung insofern relevant, als der Bahnhof Wetzikon bei seinem Bau im Jahr 1897 nicht in Zentrumsnähe (und somit auch nicht in der Nähe der lokalen Textilindustrie am Seeufer) gebaut wurde, was bis heute anhand »der längsten Bahnhofstraße der Schweiz« (Mitarbeiter(in) der kommunalen Verwaltung) sichtbar ist. Einige kleine Fließgewässer schaffen viel Raum zwischen den Siedlungsflächen sowie Naherholungsorte (wie dem Moor und dem Seeufer).

Die Gemeinde Wetzikon wuchs im letzten halben Jahrhundert stetig und erfuhr durch den Anschluss an das Netz der Zürcher S-Bahn 1989 einen gewissen Wachstumsschub. Zuvor war Wetzikon noch für relativ wenige Pendlerinnen und Pendler Wohnort. Die Gemeinde war vor allem Regionalzentrum des Zürcher Oberlandes und sollte als Regionalzentrum gemäß dem Masterplan des Kantons Zürich in den 1950er Jahren sogar auf bis zu 60.000 Einwohnerinnen und Einwohner wachsen.<sup>26</sup> So weit kam es nicht, doch die Stellung als Zentrum der Region zeigt sich bis heute an der Wichtigkeit als Verkehrsknotenpunkt, als Arbeitsort (mehr als 10.000 Arbeitsplätze) sowie als Bildungsstandort im Oberland – so weist die hiesige Kantonsschule ein großes Einzugsgebiet für viele Schülerinnen und Schüler auf.<sup>27</sup> Die Bahnlinie ist auch für das aktuelle Wachstum verantwortlich. Die schnelle Verbindung nach Zürich, die seit 1990 besteht, sowie die Taktverdichtung im Jahr 2007 ließen in den letzten 20 Jahren die Pendlerrate nach oben schnellen – und veränderten bis zu einem gewissen Grad auch die sozioökonomische Zusammensetzung der Gemeinde: Sie wurde durch die zunehmenden Steuereinnahmen wohlhabender.

### **Aktuelle politische Agendaziele**

Die hier kurz aufgezeigte Situation spiegelt sich auch in den aktuellen politischen Agendazielen wider, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußert und

---

26 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Stadt wider Willen – Wetzikon gibt sich ein Parlament* (10.03.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/stadt-wider-willen-1.18259291> [Zugriff: 27.07.2016].

27 Website der Stadt Wetzikon (2014). Online: <http://www.wetzikon.ch/stadt> [Zugriff: 19.05.2014].

im kommunalen, *räumlichen Entwicklungskonzept* (REK)<sup>28</sup> sowie auch im Leitbild für das Quartier Widum<sup>29</sup> formuliert sind.

Dabei sind die drei Leitsätze des REK<sup>30</sup> eine gute Zusammenfassung für die aktuellen politischen Agendaziele der Gemeinde Wetzikon: Der erste Leitsatz besagt, dass in Wetzikon, [...] die Landschaft vor der Haustüre beginnt. Die Idee hinter diesem Slogan ist es, die ausgefranzten Siedlungsgrenzen auszunutzen, um die angrenzenden Grünräume als Orte der Erholung zu nutzen, sie besser zugänglich und nutzbar zu machen. »Wetzikon, wo man zu Fuss gut fährt« zeigt den politischen Willen auf, die Gemeinde mit einem dichten und gut vernetzten Verkehrsnetz zu überspannen, wobei vor allem die Langsamverkehrsachsen und die Verbindungen in die Grünraumkammern der Gemeinde im Vordergrund stehen. Ebenfalls wichtig ist die Aufwertung der Straßenräume als öffentliche Räume, die vielfältig genutzt werden können.

Der dritte Satz, »Wetzikon, wo die Qualität nach oben zeigt – Stadt- neben Dorfquartieren«, fokussiert die baulichen Herausforderungen in Wetzikon. Hier will die Gemeinde die bestehenden Ortskerne Ober- und Niederwetzikon in ihrer Zentrumsfunktion als Einkaufs-, Umsteige- und Wohnorte (auch mit höheren und dichteren Bauten) stärken und dadurch die öffentlichen Räume aufwerten. Denn »Befragungen haben immer wieder gezeigt, dass Wetzikon am fehlenden Zentrum krankt« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 31). *Oberwetzikon* soll das eigentliche Stadtzentrum werden, mit Kirche, Stadthaus und Einkaufsmöglichkeiten. *Unterbetzikon* soll aufgrund seiner Nähe zum Bahnhof und seiner attraktiven Lage für Pendlerinnen und Pendler nach Zürich vor allem mittels (teuren) Wohnungsbaus verdichtet werden. Das heutig faktische Zentrum, »die Bahnhofstrasse, der Knochen zwischen Ober- und Unterwetzikon« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P14: 125), soll an Bedeutung verlieren, was die Zahl der Autofahrten auf dieser Achse auch reduzieren sollte. »Wir haben eigentlich eine gute Struktur und relativ kurze Wege, jedoch funktionieren wir immer noch wie ein Dorf, statt zu Fuss zu gehen, nehmen viele Leute das Auto.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 20) Die dezentral liegenden ländlichen Kerne der ehemals eigenständigen Dörfer sollen im Sinne des REK und der Behörden möglichst ländlich bleiben können und nicht allzu stark wachsen.

---

28 Gemeinderat Wetzikon (2010): *Räumliches Entwicklungskonzept (REK)*. Online: <https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/stadtplanung/rek> [Zugriff: 27.07.2016].

29 Gemeinderat Wetzikon (2008): *Städtebauliches Leitbild Widum*. Online: <https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/stadtplanung/leitbild-widum> [Zugriff: 27.07.2016].

30 Alle Leitsätze sind im REK auf Seite iv zu finden.

Diese Strategieziele zeigen auch das Dilemma der Gemeinde Wetzikon: Sie ist stark gewachsen und daher nicht mehr »Dorf«, aber wird von vielen Einwohnerinnen und Einwohnern trotz der Bevölkerungszahlen noch nicht wirklich als »Stadt« wahrgenommen.<sup>31</sup> Ein Dilemma, das sich bis heute auch in der gebauten Umwelt zeigt, in der vor allem zwischen den angesprochenen Ortskernen ein bunter Mix an unterschiedlichsten Nutzungen nebeneinander besteht. Für die Exekutive und die Verwaltung ist jedoch die Orientierung am Ideal der »Stadt« die einzige mögliche Zukunftsvision, auch wenn damit gewisse Teile der Bevölkerung verärgert werden.<sup>32</sup>

### **Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele**

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele findet in Wetzikon in verschiedenen Arenen statt. Erstens wurden die bereits angesprochenen Ziele des REK in mehreren Workshops von der Stadtplanung und der politischen Exekutive gemeinsam mit der Bevölkerung erarbeitet. Zweitens wurden die städtebaulichen Ziele für das *Leitbild* des Quartiers *Widum* vom Stadtplaner gemeinsam mit den Vorstehern für Planung und Hochbau erarbeitet. Diese Art der Zielsetzung für ein bestimmtes Areal ist in Wetzikon einzigartig. Drittens definiert die politische Exekutive für jede Legislaturperiode sogenannte *Legislaturziele*, welche die verschiedenen Tätigkeitsgebiete der Gemeinde abdecken und eine Zielevaluierung nach jeweils vier Jahren ermöglichen sollen. Die *Legislaturziele 2010 bis 2014* für den Bereich der Raumplanung und der Ortsentwicklung entsprechen auf der einen Seite den generellen Zielen des REK (Entwicklung der Ortszentren, Planungszone Unterwetzikon) und bleiben in ihren Aussagen auf einer allgemeinen Ebene. Auf der anderen Seite ist mit dem Ausbau der kommunalen Sportanlage zum Sport- und Veranstaltungszentrum auch ein zusätzliches, ehrgeiziges Ziel gesetzt worden, das

---

31 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Stadt wider Willen – Wetzikon gibt sich ein Parlament* (10.03.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/stadt-wider-willen-1.18259291> [Zugriff: 27.07.2016].

32 Was sich auch darin zeigt, dass seit der Einführung des Parlamentsbetriebes im Mai 2014 die Exekutive von »Gemeinderat« in »Stadtrat« umbenannt wurde. Vgl. Neue Zürcher Zeitung (2014): *Ruedi Rüfenacht ist Stadtpräsident – Gemeindewahlen Wetzikon* (18.05.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/wetzikon-1.18304707> [Zugriff: 27.07.2016].

erstens nicht erreicht wurde und zweitens auch innerhalb der Verwaltung zu Kontroversen führte.<sup>33</sup>

»Wir haben eine Exekutive, die sehr stark zieht. Sie macht es sich damit nicht bequem. Und dabei muss die Verwaltung mitziehen, zum Teil will sie, zum Teil nicht. [...] In einer Klausur beschlossen [...] [die Exekutivmitglieder] die Legislatorschwerpunkte, da kamen auch Projekte rein, die sie selber mit eingebracht haben. So kommen die Ziele des Gemeinderates und der Verwaltung zustande, da ist es dann egal, was die Verwaltung dazu denkt und was nicht, so ist unsere Hierarchie.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 85)

Die Erarbeitung der *Legislaturziele* zeigt kommunikative Konfliktlinien in der Gemeinde Wetzikon, die nicht nur in der Beziehung zwischen der Exekutive und der Verwaltung zu beobachten sind, sondern auch zwischen den Behörden im Generellen und den privaten Entwicklerinnen und Entwicklern: »Es gibt keine Bauprojekte, bei denen Politik, Verwaltung und Private am gleichen Strick ziehen. [...] Es gibt keine öffentliche Gesamtstrategie.« (MitarbeiterIn kommunale Verwaltung, P16: 41)

### 5.3.2 Die Form der lokalen Governance in Wetzikon

#### Reguläre Policy-Instrumente

Die Grundlage des raumwirksamen Handelns in Wetzikon ist die *Bau- und Zonenordnung* (BZO)<sup>34</sup> von 1998, die ab 2014 teilrevidiert wurde. Diese BZO entspricht gemäß den Interviewaussagen dem damaligen Zeitgeist und lässt wachstumsorientiertes Bauen bei gleichzeitigem Schutz der Kernzonen zu. Die neue BZO basiert auf den Erfahrungen der letzten Jahre sowie auf den zusätzlichen Ressourcen durch die 2006 geschaffene Stadtplanungsstelle und soll – hinsichtlich der baulichen Einordnung von Neu- und Umbauten in die bestehende Siedlungsstruktur – Interventionsmöglichkeiten für die Behörde bieten. Um dies zu erreichen, sind im Entwurf für die neue BZO Bestimmungen zur Einordnung deutlicher definiert, was die private Gestaltungsfreiheit für die Anordnung der Gebäude einschränken wird. Auch die Umsetzung der Ziele des REK hinsichtlich der Verbesserung der Langsamver-

---

33 Stadt Wetzikon (2014): *Schlussbericht Legislaturziele 2010-2014*, vgl. auch Neue Zürcher Zeitung (2007): *Wetzikon plant Sportzentrum und Hotel* (19.03.2007). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articleF0P18-1.130266> [Zugriff: 27.07.2016].

34 Gemeinde Wetzikon (1998): *Bau- und Zonenordnung*. Online: <https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/downloads/zonenplanrevision-2013-2014> [Zugriff: 27.07.2016].



kehrverbindungen soll bei der Beurteilung von Baugesuchen stärker gewichtet werden.

Die aktuelle Revision der BZO zeigt die künftig gewollte reaktive Ausrichtung der Gemeindebehörden. Aber auch schon vor dieser Revision fallen bei der Nutzung der regulären Policy-Instrumente reaktive Handlungsrationale der kommunalen Verwaltung auf. Dies zeigt sich vor allem in *zwei Aspekten* der Nutzung der Zonennutzungsplanung und der Bauordnung – die in Wetzikon mittels Baumassenziffern statt der normalerweise üblichen Ausnutzungsziffern arbeiten.

Auf der einen Seite wird die reaktive Tätigkeit der Wetziker Verwaltung bei der Nutzung der regulären Steuerungsinstrumente dadurch geprägt, dass die aktuelle kommunale Bau- und Zonenordnung bei der letzten Überarbeitung bereits deutlich im Hinblick auf die gewünschte zukünftige Entwicklung formuliert wurde. Erstens sind auf bestimmten Arealen (z.B. im *Zentrum Unterwetzikon*) die Baumassenziffern so hoch definiert, dass sie einen starken Anreiz zur Neuprojektierung auf Parzellen schaffen, auf denen bis heute noch Einfamilienhäuser stehen, denn »mit Geld und Anreizen kann man die Verdichtung am besten steuern« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 96). Gleiches gilt für die Möglichkeit der Arealüberbauung: Im Austausch für gute architektonische Qualität wird den Bauwilligen auf Arealen ab einer bestimmten Größe eine höhere Baumassenziffer zugestanden. Zweitens sind auf dem Zonenplan einzelne, aber auch benachbarte Areale mit dem Gebot der *Gestaltungsplanpflicht* belegt oder als kombinierte Wohn- und Gewerbenutzungszonen ausgewiesen. Diese beiden Faktoren bedeuten für die Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer, dass sie entweder nicht allein oder nicht nur in eigenem Interesse handeln sowie nicht nur ausschließlich Wohn- oder Gewerbebauten erstellen dürfen. Dieses Instrument ermöglicht es den öffentlichen Akteurinnen und Akteuren, gewisse zukünftige Entwicklungen im Groben vorzusteuern und ihre Einflussmöglichkeiten auf die zugehörige, zukünftige Projektplanung zu sichern.

Auf der anderen Seite versuchen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauverwaltung, in regulären Baubewilligungsverfahren möglichst von Anfang an dabei zu sein. Dafür gibt es eine Sprechstunde für Bauwillige – die »Bauabklärung«<sup>35</sup> –, die für alle Bauvorhaben empfohlen wird. Diese Abklärung dient der Einbringung der öffentlichen Interessen in private Bauprojekte und der »sanften Steuerung« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P17: 29). Sie gelingt jedoch nicht immer oder stößt nicht immer auf Zustimmung, denn »als Verwaltung zerstört man mit bestimmten Aussagen hinsichtlich der Nicht-Bewilligungsabsicht ja auch immer Träume, Illusionen, Wünsche. Und da ist dann eine weitere Kommunikation

---

35 Website der Gemeinde Wetzikon: <http://www.wetzikon.ch/Verwaltung/Bau/hochbau-und-planung/baubewilligungen> [Zugriff: 22.05.2014].

bei einem bereits mehr oder weniger fertig geplanten Projekt schwierig.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P17: 31)

Bei Projekteingaben, in denen private Inverstorinnen und Investoren tätig sind, die bereits zuvor in Wetzikon gebaut haben, vereinfachen sich diese Prozesse von Projektphase zu Projektphase respektive von Projekt zu Projekt:

»Man muss das mit einem Investor schon einmal durchgespielt haben: Ihn vor den Kopf gestoßen und gesagt haben: ›Das geht nicht, und das müsst ihr nun anders machen.« [...] Damit sie in einer späteren Phase, einem weiteren Projekt wissen, was wir von ihnen wollen und sich somit besser vorbereiten können – man wird eingespielter und lernt voneinander.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P17: 41)

Gelingen solche Interventionen der Verwaltung nicht und genügen die technischen Anforderungen eines Bauprojektes dem Baureglement, »muss ein Projekt grundsätzlich bewilligt werden« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 132). Jedoch hat die Verwaltung einen gewissen Spielraum, was die Einordnung des Gebäudes in die bauliche und landschaftliche Umgebung betrifft (siehe Art. 238 PBG Kanton Zürich).<sup>36</sup> Diesen Paragraph nutzt die Verwaltung Wetzikons dann, wenn sie die öffentlichen Interessen als nicht gegeben definiert, um »die Privaten an den Tisch zu holen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 96). Private Akteurinnen und Akteure nehmen die zunehmende Nutzung dieses Instrumentes durch die Verwaltung wahr, sehen jedoch das öffentliche Motiv dahinter anders: »Da wird versucht, über den 238er Einfluss zu nehmen. Dies nimmt zu, und das ist für private Planung schwierig – wo kann man denn noch selbst entscheiden, wie und was man bauen will?« (private[r] AkteurIn, P38: 96) Die einzige Möglichkeit der privaten Akteurinnen und Akteure ist in solchen Fällen der Weg zum Verwaltungsgericht: Kommt es zum Gerichtsfall, werden jedoch »die privaten Interessen meist als wichtiger eingestuft. Die Gerichte haben nicht viel übrig für städtische Interessen an hochwertigem Bauen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 135; vgl. auch P16: 27).

Was sich schließlich bei der Nutzung der regulären Steuerungsinstrumente auch zeigt, ist ein gewisser Wandel und eine Inkongruenz der Steuerungsabsichten der Gemeinde Wetzikon in den letzten zehn Jahren. Einerseits versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure immer mehr Einfluss auf private Bauprojekte zu nehmen, was sich in der eben beschriebenen neuen Zonennutzungsplanung wider-

---

36 Kanton Zürich: *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz)*. Online: [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/A03CE73844F49A67C1257241003784F1/\\$file/700.1\\_7.9.75\\_55.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/A03CE73844F49A67C1257241003784F1/$file/700.1_7.9.75_55.pdf) [Zugriff: 02.05.2014].

spiegelt. Andererseits änderte sich die Baubewilligungspraxis nach diversen personellen Wechseln in der Verwaltung hin zu weniger Flexibilität. Dadurch kommt es zu einer rigideren Kontrolle der technischen Details gegenüber den privaten Bau-eingaben. Dies führt gemäß einem Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung zu gewissen Problemen in der Aushandlung mit privaten Bauwilligen, da diese bei rigiderer Umsetzung der Bauordnung nicht mehr zu Kompromissen bezüglich öffentlicher Ziele bereit sind. Zum Beispiel können auf Verwaltungsseite schwieriger breitere Gehwege oder eine stärkere Begrünung der Erschließungswege gefordert werden, wenn dafür die gleichzeitig bestehenden privaten Gestaltungsinteressen allzu kritisch begutachtet werden. »Die private Seite argumentiert dann so: ›Also ich bringe euch ein Projekt in der Regelbauweise und dann erwarte ich, dass es bewilligt wird. Und dann könnt ihr keine Forderungen mehr stellen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 185)

### Optionale Policy-Instrumente

Die reaktive lokale *Governance* in Wetzikon ist nicht nur in der Nutzung der *regulären* Policy-Instrumente sichtbar, sondern auch daran, dass die Gemeindebehörden diverse *optionale, raumplanerische* Policy-Instrumente benutzen.

Als erstes sind diverse *private Gestaltungspläne* zu nennen, die aufgrund des Einforderns solcher Instrumente auf Seiten der kommunalen Verwaltung immer häufiger verwendet werden. Vor allem im Gebiet des *Zentrums Unterwetzikon*, wo das Ziel eine starke Verdichtung des Quartiers ist, bieten *Gestaltungspläne* der Verwaltung eine gute Möglichkeit, den ansonsten teils zu rigide formulierten Zonennutzungsplanung hinsichtlich der Gebäudeabstände und -höhen zu umgehen. »Gleichzeitig ermöglichen Gestaltungspläne auch Möglichkeiten, um private Ziele wie eine bessere Rendite durch höheres und dichteres Bauen einfacher zu erreichen« (private[r] AkteurIn, P38: 96).

*Gestaltungspläne* bieten für die öffentlichen Akteurinnen und Akteure auch immer Interventionsmöglichkeiten bezüglich der öffentlichen Ziele, weil »das Ziel eines Gestaltungsplanes immer auch ist, kurzfristig einen Planungsstopp zu schaffen, um alle Beteiligten an einen Tisch zu bringen, um gemeinsam die Ziele des Projektes zu definieren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 89). Die Wetziker Verwaltung setzt sich bei größeren Überbauungen immer für zusätzliche, öffentliche Langsamverkehrsachsen in den Neubauquartieren und für an die Straßen respektive Gehwege anschließende öffentliche Räume ein. Die Gebiete mit *Gestaltungsplanpflicht* dienen ebenfalls den im REK definierten Zielen. Gleichzeitig will man Einfamilienhäuser und größere Einzelbauten, die im *Zentrum Unterwetzikon* sowie an der *Bahnhofstraße* stehen, in zukünftige Planungsüberlegungen einbinden:

»[Wir wollen] sicherstellen, dass man für solche Grundstücke kein Präjudiz schafft, das heißt, dass sie nachher nicht auf ewig und immer fixiert sind. Entwicklungen auf Nachbarparzellen

sollen so ausgestaltet sein, dass bei einem möglichen Abbruch des Einfamilienhauses ein gut nutzbarer Freiraum für die Nachbargrundstücke entsteht, oder aber die Einbindung dieses zusätzlichen Grundstückes in die Nachbarüberbauung möglich bleibt. Dafür führen wir mit den Bauwilligen der Nachbargrundstücke schwierige Gespräche, [...] [die] von außen eher als bauverhindernd als baufördernd beurteilt [werden].« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 84)

Meistens werden *Gestaltungspläne* in Kombination mit einem *Architekturwettbewerb* benutzt, bei dem die Stadt in der Jury Einsitz hat und damit Einfluss auf die öffentlichen Ziele nehmen kann. Diese Einflussnahme ist aber nicht immer einfach und Erfolg versprechend:

»Der Gestaltungsplan ist rechtlich her gesehen wie ein Selbstbedienungsladen. Mit dem Gestaltungsplan können Sie von der Regelbauweise abweichen. Sie können also spezifische Vorschriften machen und es gibt keine Minimalanforderungen an die Qualität – obwohl drin steht, dass besonders gute architektonische Qualität gefordert ist. Das ist der einzige Punkt, mit dem man gewisse Projekte noch zu retten versucht – aber teilweise ist architektonische Qualität unmöglich zu beurteilen, da eine objektiv abschließende Klärung unmöglich ist.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P17: 32)

Die Problematik bei der Beurteilung von architektonischer Qualität ist gemäß allen interviewten, öffentlichen und privaten lokalen Akteurinnen und Akteure nicht nur in der Planung mittels *Gestaltungspläne* vorhanden, sondern auch hinsichtlich der Arbeit der *Stadtbildkommission*.

Die *Stadtbildkommission* – bestehend aus zwei externen Architektinnen oder Architekten, dem Stadtplaner und dem Vorsteher Hochbau – kommt in Wetzikon dann zum Zug, wenn größere Projekte geplant werden (mehr als 20 Wohnungen pro Eingabe) oder ein zentrales Areal überbaut werden soll. Ziel ist aus öffentlicher Sicht, die öffentlichen Interessen sowie die Umgebungseinbettung eines Projektes in die bestehende Umwelt qualitativ zu sichern. Die Zusammenarbeit ist hier geprägt durch die planerisch-architektonische Intervention der Stadtbildkommission, was durchaus, jedoch nicht immer zu konstruktiven Lösungen geführt hat. Die teilweise als »tendenziös« oder »absolutistisch« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 60; MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P14: 153, privat(r) AkteurIn, P38: 22) bezeichneten Entscheidungen und die Rolle der Stadtbildkommission respektive ihre Führung sind dann aktuell auch bei vielen, nicht nur privaten Beteiligten umstritten.

Als weiteres optionales Steuerungsinstrument nutzt die Gemeinde Wetzikon *Teilrichtpläne*, die da eingesetzt werden, wo früher die *Industriezone* lag. Das Ziel dieses Instrumentes ist die Festlegung der Nutzungs- und Planungsarten bestimmter Einzelparzellen, aber auch mehrerer beieinanderliegender Parzellen. Das heißt,

»dass die festgeschriebenen Nutzungsverhältnisse, zum Beispiel Gewerbenutzung im Erdgeschoss und Wohnungen ab dem ersten Obergeschoss, auf den festgelegten Parzellen bei einer allfälligen Projektplanung beachtet werden müssen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 43). Ebenfalls werden Mindestvolumen oder notwendige Nutzungsdichten definiert. Die zweite Variante besteht darin, dass bestimmte Parzellen gemeinsam beplant werden müssen, obwohl möglicherweise die Eigentümerinnen und Eigentümer nicht dieselben sind. Die Motivation hinter dem Einsatz dieses Instruments ist, dass man die heutigen Funktionen als Zentrumsgemeinde über die zukünftige Schaffung von Gewerbezone halten will, obwohl man weiß, »dass Arbeitsplätze in Zukunft immer weniger Platz benötigen werden. Dadurch müssen Nutzungen vermehrt kombiniert werden« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 43). Den Landbesitzerinnen und -besitzern wird von den Behörden aufgezeigt, dass ihr Land für Wetzikon von strategisch großer Relevanz ist, woraus Profit geschlagen werden kann – was wiederum den höheren Planungsaufwand, die damit einhergehenden intensiveren Kontakte mit der Gemeinde und deren Mitsprachemöglichkeiten rechtfertigt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 101).

Wetzikons Verwaltung erarbeitete neben dem *Verkehrsrichtplan*, der vom Kanton vorgeschrieben ist, auch je einen *Richtplan für Siedlung und Landschaft*.<sup>37</sup> Nötig wurden diese zusätzlichen Pläne, um »die Ziele des REK umzusetzen und sie behördenverbindlich zu machen, statt sie nur auf Stufe Leitbild zu belassen. So erhält die Verwaltung die Aufgabe, die Ideen der Fjordstrategie sowie die zusätzlichen Langsamverkehrsverbindungen in allen relevanten privaten Projekten einzufordern.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 23) Dieses reaktive Intervenieren führt mitunter zu den zuvor genannten Streit- und Gerichtsfällen.

Als weiteres optionales Policy-Instrument beantragte die Gemeinde Wetzikon bei der kantonalen Baudirektion eine *Planungszone* für das *Zentrum Unterwetzikon*, die im Herbst 2009 in Kraft trat. Nur noch Planungs- respektive Bauvorhaben, die den Zielen der Gemeinde für dieses Areal gemäß REK entsprechen, können seit dieser Zeit bewilligt und realisiert werden. Diese Intervention der Gemeinde brachte zwar »einige rote Köpfe« (private[r] AkteurIn, P38: 113), jedoch auch die Gelegenheit, alle *Stakeholder* an einen runden Tisch zu holen, um gemeinsam die partikulären Planungsabsichten zu klären. Ferner werden die weiteren Planungsschritte koordiniert und gebündelt. Motivation hierfür war die räumliche Verdichtung, die nur kooperativ erreicht werden kann. Bei Einzelplanung besteht gemäß der Website der Gemeinde Wetzikon die Gefahr, dass »fragwürdige Bauten und nicht optimale

---

37 Gemeinde Wetzikon (2012): *Bericht zum kommunalen Richtplan*. Online: [https://www.wetzikon.ch/politik/gemeindeversammlung/2012/01\\_20120914\\_Rev\\_RP\\_Bericht\\_Wetzikon\\_Fuer\\_GV\\_Inet.pdf/at\\_download/file](https://www.wetzikon.ch/politik/gemeindeversammlung/2012/01_20120914_Rev_RP_Bericht_Wetzikon_Fuer_GV_Inet.pdf/at_download/file) [Zugriff: 07.08.2014].

Verkehrerschließungen« entstehen, sowie die Möglichkeit, dass »bis zur Festsetzung der Richtplanung verschiedene Schlüsselgrundstücke individuell überbaut würden.«<sup>38</sup> Innerstädtische Verdichtung funktioniert gemäß der Wetziker Verwaltung nur dann, wenn gemeinsam geplant wird, und dabei ist ein reaktiver lokaler Staat wichtig:

»Wir müssen aufhören, in kleinen Parzellen zu denken und dabei auf Grundstücken dicht zu bauen, auf denen das eigentlich gar nicht geht. Hingegen müssen die Eigentümer der Grundstücke beginnen, zusammenzuarbeiten und über größere Räume hinweg zu denken. Darum haben wir diese Planungszonen gemacht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 34)

### Weitere Policy-Instrumente

Die Gemeinde Wetzikon nutzt neben den einschlägigen Policy-Instrumenten aus der Raumplanung auch weitere Steuerungsinstrumente. Das ist ebenfalls kennzeichnend für eine reaktive Form der lokalen *Governance*.

Als erstes wären hier die Erarbeitungsprozesse und die Wirkungen der beiden bereits angesprochenen kommunalen Leitbilder zu nennen: das *räumliche Entwicklungsleitbild* (REK) und das Leitbild für das *Quartier Widum*. Während das erste gemeinsam mit der Bevölkerung erarbeitet wurde, mit einem klar in die Zukunft gerichteten Zeithorizont sowie mit Fokus auf die ganze Gemeinde, steht das zweite Leitbild für die Vision der Stadtplanung sowie der Exekutive, wie ein einzelnes, für die zukünftige Entwicklung sehr relevantes Areal entwickelt werden soll. Das REK wird sukzessive in die *kommunale Richt-* und somit in die *Zonennutzungsplanung* eingearbeitet.

Das *Leitbild Widum* war die Reaktion der Stadtplanung und der Abteilung Planung respektive Bau auf das Inkrafttreten eines in jahrzehntelangen Diskussionen ausgehandelten *Quartierplanes* zur Erschließung und Flurbereinigung auf diesem Areal. Es diente dazu, die einmalige Chance der Neuentwicklung auf der grünen Wiese städtebaulich sinnvoll zu nutzen. »Das war eine Riesenchance, die verbleibenden Grünräume dichter zu entwickeln. [...] Denn circa 185 der 200 Eigentümer bauten zuvor bereits Einfamilienhäuser.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 39) Die Inhalte des Leitbildes geben dann auch allesamt die öffentlichen Idealvorstellungen wieder und beschreiben, wie die privaten Grundeigentümerinnen

---

38 Website der Gemeinde Wetzikon (2014): *Planungszone Unterwetzikon*. Online: <http://www.wetzikon.ch/Verwaltung/Bau/stadtplanung/planungszone-unterwetzikon> [Zugriff: 07.08.2014].

und -eigentümer ihre Parzellen bebauen sollten.<sup>39</sup> Obwohl das Leitbild nur behördenverbindlichen Charakter aufweist, gelingt es der Gemeinde, einige Impulse zu setzen und Private dazu zu bringen, bestimmte Grundstücke nach Teilen der öffentlichen Ideen zu bebauen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 43). Hilfreich ist hier die Tatsache, dass einige der Parzellen groß genug waren, um sie als Arealüberbauung zu projektieren, womit die Verwaltung wiederum Einfluss auf die Gestaltung ausüben konnte. Hauptsächlich konnte die Gemeinde bei der Außenraumgestaltung und den Verkehrserschließungen mitreden (städtischere Straße und öffentliche Fußwegerschließungen durch alle Parzellen).

Als entsprechend wichtig wird das Leitbild auch wahrgenommen: »Die Signalwirkung, die wir mit dem Leitbild Widum erzielten, war für mich der größte Wurf, den wir in den letzten Jahren gemacht haben.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 62). Obwohl nicht auf allen Parzellen die städtischen Ideen realisiert wurden (teilweise Reiheneinfamilienhäuser statt »Stadt villen« oder »Blockrandbebauungen«, MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 45) wirkte das »Signal Leitbild« dennoch:

»[Ein Eigentümer] bekommt [auf seinem Land] keinen Arealbonus, weil das Areal zu klein ist. Er bemerkte aber die Stimmung im Widum und startete von Anfang an mit einem Landschaftsarchitekten, der bereits naheliegende Grundstücke geplant hatte. Dieser Investor stellt nun eine Ecke – die für die Stadt wichtig ist – für öffentliche Nutzung mit einem Baumhain und Sitzbänken zur Verfügung.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 18)

Zwei weitere Policy-Instrumente werden in Wetzikon benutzt: Erstens fällt die Nutzung der Möglichkeiten für die Aufwertung öffentlicher Räume auf, wenn Straßenprojekte des Kantons oder der Gemeinde selbst anstehen. Dabei werden die anfallenden *Straßenumbauten* so geplant, dass neben den teuren technischen Erneuerungen (neue Bodenbeläge oder Linienführungen, Tiefbauarbeiten) mit relativ wenig finanziellem Aufwand auch gestalterisch neue Akzente gesetzt werden können. Beispiele sind diverse Kreiselgestaltungen – davon eine im *Quartier Widum* –, wobei der Fokus nicht nur auf die verkehrstechnische Funktionalität, sondern auch auf die städtebauliche Prägung der Straßenkreuzungen als städtische Plätze gelegt wird. Ein weiteres Beispiel ist die Weststraße, die quer durch das *Quartier Widum* führt. Hier wurde die Kantonsstraße nicht wie ursprünglich »als Überlandstraße« geplant – mit jeweils eigenen Trassees für Autos und Radfahrer, getrennt durch einen Grünstreifen –, sondern »als städtische Straße, mit breiten Gehwegen, Begrünung an der

---

39 Gemeinderat Wetzikon (2008): *Städtebauliches Leitbild Widum*. Online: <https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/stadtplanung/leitbild-widum> [Zugriff: 27.07.2016].

Straßenseite statt -mitte, und großzügigen Fahrradstreifen auf der gleichen Fahrbahn [realisiert]« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 45). Geprägt werden solche Projekte durch eine gute Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitenden des Tiefbauamtes und der Stadtplanung respektive den Verantwortlichen beim Kanton.

Als zweites, zusätzliches Steuerungsinstrument dient das *Inventar des kantonalen Heimat- respektive Naturschutzes*, das »neben der harzigen Seite auch eine praktische Komponente aufweist« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 24). Denn befindet sich ein schützenswertes Objekt auf einem Grundstück, das Teil eines Neubauprojektes ist, kommt es unweigerlich zu einer Konsultation der privaten Entwicklerteams mit den kommunalen Behörden und

»da sind immer gute Möglichkeiten vorhanden, die Eigentümer an den Tisch zu bringen und zu diskutieren. Es kann sich da [neben den inventarisierten Gebäuden] auch um einen inventarisierten Baum handeln. Da kann man dann mit den Projektverantwortlichen darüber diskutieren, was und wie gebaut wird. Wenn das Projekt gut ist, kann zum Beispiel die Linde aus dem Inventar entlassen werden – und steht dem Projekt nicht mehr im Weg.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 24)

Öffentliche Bodenpolitik als Möglichkeit, öffentliche Agendaziele in neu zu entwickelnden Arealen umzusetzen, ist in Wetzikon zwar ein Thema, das immer wieder in verschiedenen Gremien diskutiert wird, es wird aber von öffentlicher Seite bisher keine aktive und strategische Liegenschaftspolitik betrieben. Einige wenige Ausnahmen, Liegenschaften gezielt zu kaufen oder zu verkaufen, wurden in der Vergangenheit bewerkstelligt. Diese dienten einerseits einem einzelnen wohngenossenschaftlichen Projekt und andererseits »der Arrondierung eines Baufeldes im Zentrum Unterwetzikon. Es war so möglich, mehr Einfluss bei der Erarbeitung des Gestaltungsplanes zu bekommen« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P14: 73). Ferner wurden die Gemeindefinanzen durch Verkauf von kleineren Liegenschaften aufgebessert.

Obwohl man sich – auch aufgrund der Vorbildwirkung anderer Gemeinden im Zürcher Oberland (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung P14: 69) – immer mehr überlegt, wie man eine kommunale Bodenpolitik hinsichtlich der zukünftigen baulichen Entwicklung aufziehen könnte, ist der Tenor bisher eher der, dass der Erwerb von Liegenschaften und die Entwicklung von eigenen Projekten im größten Stil einerseits nicht der Tätigkeitsbereich einer Gemeinde sein sollte und dass andererseits auch schlicht die finanziellen Mittel dafür fehlen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 68).

Im Gegensatz zur nicht vorhandenen kommunalen *Bodenpolitik* wird von Seiten der Exekutive und mithilfe der Verwaltung teilweise versucht, über *informelle Netzwerke* und *direkte*, meist *informelle Kontakte* mit privaten Grundeigentümerin-



nen und Grundeigentümern Einfluss auf die zukünftige Gestaltung wichtiger Areale zu nehmen. Diese Taktik wird immer dann angewendet, wenn die Gemeinde öffentliche Ziele geltend macht, aber gleichzeitig selbst nicht Landbesitzerin ist – zum Beispiel im Zentrum Oberwetzikon, wo öffentlich nutzbare Räume »von Fassade zu Fassade« – und darum zwingend auch auf privatem Land – entstehen sollen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 31).

»Im Zentrum Oberwetzikon hat man es mit Gesprächen versucht. Die entsprechenden Leute sind Türklinten putzen gegangen; bei den Leuten vorbei, haben Gespräche geführt und gesagt: »Du bist hier in einem wichtigen Gebiet von Wetzikon. Das wirkt sich auch auf deinen Immobilienwert aus. Aber du musst uns die Möglichkeit geben, dass wir auch auf deiner privaten Parzelle einen Teil vom Park oder von einem Platz gestalten können.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P14: 129)

Um die gewünschten öffentlichen Ziele etwas verbindlicher zu machen, erarbeiteten die Exponentinnen und Exponenten der Verwaltung für diese Areale gemeinsam mit den privaten Anrainern sogenannte »Planungsvereinbarungen« – juristisch nicht verbindliche Verträge, welche die gemeinsamen Planungsabsichten für die Bereiche zwischen Gehsteig und Fassadenfront festhalten. Die Resultate solcher Interventionen sind aufgrund der eben erwähnten Hindernisse bis heute noch nicht abschätzbar, denn bisher wurden auf dem genannten Interventionsgebiet noch keine neuen privaten Projekte entwickelt. Wichtiger ist den Akteurinnen und Akteuren der Verwaltung und der Exekutive dann auch die kommunikative Komponente dieser Aktionen, die ein regelmäßiges »Puls fühlen« des Bevölkerungswillens ermöglicht: »Das Ganze ist [...] nichts wert, es gibt keine rechtliche Verbindlichkeit. Jedoch war uns wichtig, mit diesem Instrument eine Akzeptanz und eine gemeinsame Sprache mit den Bodenbesitzern zu finden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 39)

Eine weitere Form einer solchen, informellen Kommunikation ist auch der regelmäßige Austausch des Gemeindepräsidenten mit den Quartiervereinspräsidenten. Diese Gespräche geben der Exekutive eine Ahnung, wo hinsichtlich der zukünftigen baulichen Entwicklung der Schuh drückt, was in Anbetracht der ehemaligen Dorfkerne Wetzikons auch stark heterogene Interessen zum Vorschein kommen lässt (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 13).

### 5.3.3 Fazit: Reaktive lokale Governance in Wetzikon

Die Handlungsrationale, die in Wetzikon bei der Wahl und Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente ausgemacht werden können, sind als reaktiv einzuordnen. Die regulären Instrumente werden in Wetzikon häufig so genutzt, dass die Abtei-

lung Bau der kommunalen Verwaltung mittels Interventionen Möglichkeiten zum Reagieren hat, was sie im Sinne öffentlicher Ziele auszunutzen versucht. Dabei werden auch juristische Spielräume genutzt, um die öffentlichen Interessen möglichst stark zu berücksichtigen. Neben den regulären Instrumenten nutzen die öffentlichen Behörden auch einige optionale und weitere Instrumente – und auch diese in einem reaktiven Sinn, was die angestrebte, möglichst hohe Interaktionsdichte zwischen öffentlichen Behörden und den privaten Bauwilligen bewirkt. Auffallend ist neben der relativ häufigen Nutzung von *Gestaltungsplänen* und *Gestaltungsplanpflicht* die Erarbeitung von zusätzlichen *Richtplänen* und *Leitbildern*, mit denen öffentliche Planungsrichtlinien skizziert, kommuniziert und implementiert werden. Die kommunale Verwaltung und hier besonders die Mitarbeitenden der 2006 geschaffenen Stadtplanung versuchen, auch mit *informellen Absprachen* ein gutes Klima für Investitionen, die den öffentlichen Interessen entsprechen, aufzubauen. *Aktive Bodenpolitik* hingegen ist in Wetzikon bis heute kein großes politisches Thema.

## 5.4 EIN ÜBERBLICK ÜBER DIE TREIBER DES WACHSTUMS IM KNONAUER AMT

Das *Knonauer Amt* (eigentlich: der Bezirk Affoltern, im Volksmund oft auch *Säuli-amt*) liegt südwestlich von Zürich. Die Region liegt auf direktem Weg sehr nahe an der größten Schweizer Stadt. Durch die Lage hinter dem Üetliberg war sie allerdings verkehrstechnisch lange nicht so gut an die Kernstadt angebunden und auch nicht Durchgangssachse im Transitverkehr. Diese Tatsache wirkte sich über Jahre auf die Siedlungsstruktur des Knonauer Amtes aus. Viele Grünräume und der Wald, landwirtschaftliche Betriebe und dichte Ortskerne prägten die überwiegend eher kleineren Gemeinden der Region.

Heute ist das Knonauer Amt eine beliebte Wohnregion für Pendlerinnen und Pendler, da sie trotz Stadtnähe enorm viele Erholungsräume im Grünen bietet. Die Region ist einwohnermässig stark gewachsen, wobei sich das Wachstum in bestimmten, häufig kernstadtnäheren und größeren Gemeinden, (auch optisch) stärker manifestiert (z.B. in Bonstetten und Wettswil, aber auch im Zentrum der Region, in Affoltern am Albis) als in anderen (z.B. in Hedingen oder Knonau).

Zur Pendlerregion, die sie heute ist, wurde das Knonauer Amt erst im letzten Vierteljahrhundert. Auch hier ist die Eröffnung des Zürcher S-Bahn-Systems maßgeblich für das Einwohnerwachstum verantwortlich zu machen. Das Wachstum der Region blieb im Vergleich zum Zürcher Oberland und zum Glattal moderater, auch da die Eisenbahnstrecke aufgrund der Streckenführung keine starke Beschleunigung der Reisezeiten ermöglichte. Trotzdem wurde es nötig, die Taktfolge der Züge mit-

tels kleinerer Neubauten, auf vier Züge pro Stunde und Richtung anzuheben, um dem Pendlerwachstum Herr zu werden.<sup>40</sup> Als weiterer Wachstumsfaktor kann der Neubau des Üetliberg-Straßentunnels angesehen werden. Dieser führte bereits vor der Eröffnung im Frühjahr 2009 zu einem weiteren Wachstumsschub in der Region, da nun die Kernstadt auch mit dem Auto mit deutlich kürzerer Reisezeit erreicht werden kann.<sup>41</sup>

## 5.5 HEDINGEN – »WIR WOLLEN EIN DORF BLEIBEN.«

### 5.5.1 Übersicht über die Gemeinde

#### Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die politische Exekutive besteht in Hedingen aus fünf Milizämtern.<sup>42</sup> Der ungefähre Aufwand für die Ausübung dieser Ämter wird von den Interviewten nicht beziffert. Der Gemeindepräsident ist für die Repräsentation der Gemeinde nach außen zuständig und ist gleichzeitig zuständig für das Führen einer weiteren Verwaltungsabteilung. In der Legislaturperiode 2010 bis 2014 war dies die Abteilung Hochbau und Umwelt, seit Frühjahr 2014 steht der neu gewählte Gemeindepräsident der Abteilung Finanzen und Liegenschaften vor. Die Vergabe der Zuständigkeiten wird gemeinderatsintern nach persönlichen Interessen und Anciennität vergeben. Für Bauprojekte und Raumplanung sind die Vorsteher für Hochbau und Umwelt respektive Tiefbau und Sicherheit zuständig, die jeweils auch in der hier relevanten

---

40 Neue Zürcher Zeitung (2001): *Die S-Bahn-Teilergänzung im Knonauer Amt* (06.10.2001). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article7PI5E-1.484409> [Zugriff: 27.07.2016]; Neue Zürcher Zeitung (2005): *Im Viertelstundentakt durch das Knonauer Amt* (14.04.2005). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articlecpvj-1.118436> [Zugriff: 27.07.2016].

41 Neue Zürcher Zeitung (2003): *Meilenstein für die Stadtumfahrung* (20.02.2003). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/newzzDCERFSMY-12-1.216067> [Zugriff: 27.07.2016];

Neue Zürcher Zeitung (2009): *Ein aussergewöhnliches Stück Strasse* (06.04.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ein-in-mancher-hinsicht-aussergewoehnliches-stueck-strasse-1.2337130> [Zugriff: 27.07.2016].

42 Gemeinde Hedingen (2009): *Gemeindeordnung vom 8. Februar 2009*. Online: [http://www.hedingen.ch/documents/Gemeindeordnung\\_2009.pdf](http://www.hedingen.ch/documents/Gemeindeordnung_2009.pdf) [Zugriff: 24.06.2014].

Planungs- und Energiekommission Einsitz nehmen.<sup>43</sup> Die Abteilung Bau und Energie besteht aus einer einzelnen Person und kann als wenig professionalisiert bezeichnet werden. Hedingens Legislative ist als mindestens zweimal jährlich stattfindende Gemeindeversammlung organisiert.

### Kontextinformationen und Geschichte

Hedingen weist eine Einwohnerzahl von rund 3.600 auf und liegt circa 15 Kilometer südlich von Zürich.<sup>44</sup> Die Gemeinde liegt inmitten des stark landwirtschaftlich genutzten Knonauer Amtes am Fuße des Üetliberg. Trotz der relativen Nähe war die kürzeste Autoverbindung zur Kernstadt bis zur Eröffnung des Üetliberg-Straßentunnels durch die Umfahrung des Üetlibergs deutlich weiter. Für die Bahnverbindung gilt dieser Fakt noch heute. Hedingen war lange ein landwirtschaftlich geprägter Ort. Ende des 19. Jahrhunderts wurde auf Hedingen Gemeindegebiet eine kleine Seidenindustrie aufgebaut, die ihren Betrieb 1955 aufgeben musste. Die Gebäude der Seidenweberei werden heute durch einen Metallbaubetrieb genutzt – dem größten Arbeitgeber der Gemeinde. Die Siedlungslandschaft Hedingens wird geprägt durch die fast vollkommene Einbettung des Gemeindegebietes in landwirtschaftlich genutztes Land oder Wald sowie das »Altdorf«, den historischen Ortskern. Nur im Süden, an der Grenze zu Affoltern am Albis, ist die Siedlungsstruktur nicht unterbrochen. Die Bahnlinie durchschneidet Hedingen und schafft eine künstliche Grenze zwischen dem Teil des Dorfes, der am Hang liegt und dem in der Talsohle.

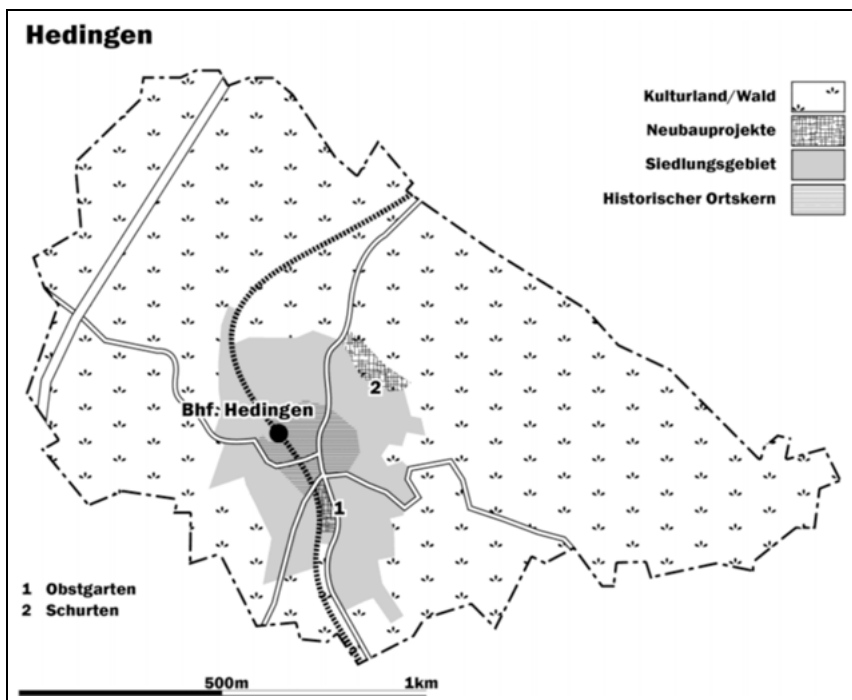
Rund um den alten Ortskern, der in fünf Gehminuten vom Bahnhof zu erreichen ist, wuchs die Gemeinde durch den Bau vor allem von Einfamilienhäusern in den letzten 60 Jahren. Die Bahnlinie brachte ein stetiges, moderates Wachstum. Erst nach der Eröffnung der Zürcher S-Bahn und der Ausbauten im Knonauer Amt, die einerseits eine geringfügig schnellere Verbindung und andererseits den Viertelstundentakt nach Zürich brachte, wuchs Hedingen stärker. Die Antizipation der Eröffnung des Autobahntunnels brachte einen letzten Wachstumsschub sowie die Aussicht auf deutlich weniger Durchgangsverkehr und aufgewertete Straßenräume mitten im Ort. Verglichen mit den Nachbargemeinden waren jedoch die Bautätigkeiten in Hedingen weniger stark.

---

43 Website der Gemeinde Hedingen (2014): <http://www.hedingen.ch> [Zugriff: 18.06.2014].

44 Website der Gemeinde Hedingen (2014): <http://www.hedingen.ch> [Zugriff: 18.06.2014].

Abbildung 12: Übersichtskarte Hedingen



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

### Aktuelle politische Agendaziele

Die eben beschriebene historische Entwicklung ist auch in den kommunalen Agendazielen wiederzufinden, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußert werden und im Leitbild von 2007 relativ unspezifisch genannt werden.<sup>45</sup> Legislaturziele werden von der politischen Exekutive nur kurz umrissen, jeweils alle vier Jahre festgelegt und nicht öffentlich publiziert. Im Vordergrund der politischen Ziele steht grundsätzlich die Idee trotz stetigen Wachstums der letzten Jahre aufgrund des S-Bahn-Ausbaus und des Baus des neuen Autobahntunnels den Charakter als »Dorf« nicht zu verlieren. Dieses Oberziel ist in allen weiteren Vorhaben zumindest implizit immer enthalten. Erstens wollen die politisch Verantwortlichen das Siedlungsgebiet flächenmäßig nicht mehr vergrößern – im Gegensatz zur politischen

45 Gemeinderat Hedingen (2007): *Leitbild 2007*. Online: [http://www.hedingen.ch/documents/Leitbild\\_2007.pdf](http://www.hedingen.ch/documents/Leitbild_2007.pdf) [Zugriff: 24.06.2014].

Exekutive, die 2006 bis 2010 im Amt war. In diesem Ziel enthalten ist auch die Strategie, einwohnermäßig nicht stark weiterzuwachsen. Die vorhandenen Bauzonen im Zentrum sind heute jedoch ausnutzungsmäßig noch nicht vollständig bebaut, das heißt, dass eine gewisse Verdichtung im Zentrum stattfinden kann und auch soll. Zweitens steht die Zentrumsentwicklung der Gemeinde im Vordergrund. Zusätzlich zur mittlerweile realisierten Aufwertung der Kantonsstraße hinsichtlich des Langsamverkehrs – möglich gemacht durch den weggefallenen Durchgangsverkehr, der heute durch den neuen Autobahntunnel Hedingen führt – soll dabei der Ortskern mit seinen bereits vorhandenen Geschäften rund um den Bahnhof gestärkt werden. Genaue Ziele sind diesbezüglich aber (noch) nicht formuliert worden. Gleichzeitig gilt es, die Gebäude des historischen Ortskernes möglichst zu erhalten. Schließlich steht die Einbettung der Gemeinde in den umliegenden Grünraum im Zentrum der politischen Agendaziele. Hier geht es vor allem darum, die Langsamverkehrsverbindungen aus dem Siedlungsgebiet in die Waldgebiete und landwirtschaftlich genutzten Flächen zu verlagern.

### **Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele**

Die politischen Agendaziele werden in der Gemeinde Hedingen einerseits im Leitbild von 2007<sup>46</sup> und andererseits in den jeweiligen Legislaturzielen festgehalten. Das Leitbild 2007 wurde von der kommunalen Exekutive erarbeitet und verfasst. Es gibt den politischen Konsens der damaligen lokalen Regierung wieder. Die Leitsätze sind relativ unspezifisch gehalten. Gleiches gilt für die Legislaturziele. Auch sie werden exklusiv von der politischen Exekutive beschlossen und kommuniziert und sollen in ihrer Funktion das Leitbild von 2007 ablösen.

»Wir machen zu Beginn der Legislaturperiode eine Planung, was wir in den vier Jahren erreichen wollen. Da gibt es zwei, drei Sätze pro Thema. Wir hatten mal ein Leitbild, vor zwei Jahren wurde das abgeschafft. Ein Leitbild auf Gemeindeebene hat nur einen banalen Wert. Das muss auf einer anderen Ebene erscheinen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 37)

Die Inhalte dieser politischen Dokumente entspringen einer relativ allgemeinen Diskussion innerhalb der politischen Exekutive und bilden die wichtigsten Herausforderungen der Gemeinde Hedingen ab. Es findet dabei praktisch nie ein vorheriger Austausch bezüglich strategischer Ziele mit der Bevölkerung oder weiteren interessierten privaten Akteurinnen und Akteuren statt. Dies wird aufgrund der aktu-

---

46 Gemeinderat Hedingen (2007): *Leitbild 2007*. Online: [http://www.hedingen.ch/documents/Leitbild\\_2007.pdf](http://www.hedingen.ch/documents/Leitbild_2007.pdf) [Zugriff: 24.06.2014].

ellen Lage, der bereits geschilderten Herausforderungen auf Seiten der öffentlichen Behörden, auch nicht als nötig empfunden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 57). Diese unilaterale Vorgehensweise wird von einem privaten Akteur kritisiert:

»Man hätte einen generellen Ideenwettbewerb machen sollen, bevor überhaupt die Nutzungsplanung angepasst wurde. Eigentlich hat die Gemeinde in Bezug auf das *Obstgartenareal*, aber auch auf das gesamte Gemeindegebiet, im luftleeren Raum so gemacht [schnippt mit den Fingern]. Man hätte besser Ideen gesammelt oder auch einmal eine Testplanung gemacht, um zu überprüfen, was es an diesem Ort und in dieser Gemeinde [...] an baulicher Dichte [verträgt].« (private[r] Akteurin, P35: 90)

Die Agendaziele, die sich die politische Exekutive setzt, entspringen somit nicht einer breiten Diskussion, sondern vielmehr aus der negativen Vorbildwirkung der unmittelbaren Nachbargemeinden Bonstetten und Wettswil sowie vor allem den Entwicklungen im Limmattal, das – westlich von Zürich gelegen – in den letzten zwei Jahrzehnten eine starke und baulich fragmentierte Entwicklung erfahren hat: »Einfach gesagt, sah man die negativen Vorbilder des Limmattals und des Glatttals. So wollen wir es nicht. Die Bautätigkeiten entlang des Zürichsees und im Kanton Schwyz sind ebenfalls jenseits von Gut und Böse. Der See ist schon schön, aber eben.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 89)

## 5.5.2 Die Form der lokalen Governance in Hedingen

### Reguläre Policy-Instrumente

Die *kommunale Bau- und Zonenordnung* (BZO)<sup>47</sup> stellt in Hedingen in der Wahrnehmung aller Interviewpartnerinnen und -partner »das absolut wichtigste Steuerungsinstrument im Bereich Raumordnung und -entwicklung« dar (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 17). Sie dient der Abwicklung praktisch aller raumrelevanter Projekte und wird in den meisten Fällen in einem passiven Sinn angewendet – teilweise durch eine liberale Auffassung staatlichen Handelns geprägt.

In den letzten Jahren veränderte sich die kommunale BZO nur wenig. Die letzte Revision brachte 2008 die Einführung der Baumassenziffer an Stelle der Ausnutzungsziffer als relevante Planungsgröße. Gleichzeitig wurde das zuvor geltende Flachdachverbot abgeschafft (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 67). Die Baumassenziffer wurde eingeführt, weil bei der Entscheidung über die Festle-

---

47 Gemeinde Hedingen (2008): *Bau- und Zonenordnung*. Online: [http://www.hedingen.ch/documents/bauordnung\\_2010.pdf](http://www.hedingen.ch/documents/bauordnung_2010.pdf) [Zugriff: 08.07.2014].

gung der Baumöglichkeiten in der BZO und später bei der Bewilligung von Baugesuchen mit der Baumassenziffer die Kubatur der zukünftig möglichen Bauten im Zentrum stand. Es ist bei »einer Beurteilung weniger wichtig, auf welchem Geschoss welche Ausnutzungsmöglichkeiten herrschen. Die Kubatur ist entscheidender, auch zur Einschätzung der Wirkung eines Neubaus auf die Nachbarschaft« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 17).

Die Baumassenziffern für bestimmte Gebiete im Zentrum der Gemeinde, aber nicht bei Hanglage, wurden bei derselben BZO-Revision so erhöht, dass bei Ersatzneubauten für ältere Gebäude eine gewisse Verdichtung stattfinden kann. Diese Maßnahme entspricht ebenfalls einem liberalen Steuerungsmotiv, denn man »hat mit der letzten Revision genug Gestaltungsraum geschaffen – wenn das dann die privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümer überhaupt wollen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 17). Solche möglichen Verdichtungen sind ebenfalls dem noch immer vorhandenen leichten Wachstum der Bevölkerungszahlen geschuldet und stellen für die Hedinger Behörden die einzige Möglichkeit dar, im Rahmen ihrer Strategie des »Dorfbleibens« leicht zu wachsen – »denn eine Ausweitung des Siedlungsgebietes durch Neueinzonung ist [auch aufgrund kantonaler Vorgaben, Anm. L.D.] nicht möglich und auch nicht mehr erwünscht« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 93). Dass die Strategie wirkt, zeigt folgendes Zitat:

»Unter dem Bahnhof sieht man das. [...] Da wurden ältere Häuser durch Neubauten ergänzt. Da ist eine höhere Ausnutzung vorhanden, die nicht so massig wirkt. Parzellen mit alten Häusern, die schlecht ausgenutzt sind, werden häufig – nach dem Tod der Besitzer – gemäß den wirklichen Bauvolumen besser genutzt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 93)

Diese Art der Anwendung zeigt sich im routinemässigen Abhandeln der Planungsverfahren der kommunalen Bauverwaltung. In den allermeisten Fällen werden demnach die Baugesuche, die den formalen Regeln entsprechen, sofort und trotz gestalterischer Mängel aus Sicht der Bauverwaltung bewilligt (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 81). Oft sind die Momente der Baueingabe auch die ersten Kontakte privater Bauwilliger mit den kommunalen Behörden, bei denen ein substantielles, bereits weit gediehenes Projekt überhaupt vorliegt. Vorherige Kontakte beziehen sich meist auf informelle Anfragen bezüglich der generellen Bauabsichten (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 123). Unter anderem ist aus diesem Grund eine starke Einflussnahme in diesem Projektstadium nicht mehr einfach. Es wird auf Seite der Behörde dann vielmehr versucht, in ihrem Sinn zu vermitteln oder ein klärendes Gespräch herbeizuführen – auch wenn das teilweise erst während der Auflageperiode des Projektes auf der Gemeindeverwaltung geschehen kann:



»Unsere Baubehörde [...] sucht das Gespräch mit dem Bauwilligen und allenfalls auch mit den Nachbarn – teilweise während das Baugesuch öffentlich aufliegt. Es gibt dann immer diejenigen Nachbarn, die es lediglich einsehen und wieder gehen, und diejenigen, die einen Kommentar dazu abgeben. [...] [Diese Kommentare sind] auch ein Indikator, wie das Projekt ankommt. Und das versucht man dann von unserer Seite zu kanalisieren. Ich habe auch schon einem Architekten empfohlen, er solle mit dem Nachbarn reden, ihnen das Projekt zeigen und erklären und ihm gesagt: ›Es kann sein, dass wir ihnen das zwar bewilligen, aber dass sie trotzdem noch zwei Jahre nicht bauen können, wenn es von den Nachbarn juristisch weitergezogen wird.‹ Das ist auch eine Art Einflussnahme.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 137)

Gleichzeitig gibt es ausnahmsweise auch Momente, in denen die kommunalen Verantwortlichen reaktivere Handlungen zeigen.

»Es ist mir auch ein Fall bekannt, wo von privater Seite einfach gesagt wurde: ›Gut, lehnt unser Projekt ab, dann rekurrieren wir dagegen.‹ Dabei wurden wir auch in die Schranken gewiesen [vom Verwaltungsgericht, Anm. L.D.], was man akzeptieren muss. Eine solche Einflussnahme geht nicht immer, aber es ist besser, es ab und zu probieren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 93)

Die Motive für eine reaktivere Einflussnahme durch die Behörden werden durch die Interviewaussagen erklärbar, jedoch deren Einsatz auch stark relativiert:

»Der Gemeinderat versucht ab und zu auch im Rahmen von normalen Baugesuchen, auf die Gestaltung Einfluss zu nehmen. Wobei der Einordnungsparagraf – Paragraf 238 zur ›befriedigenden Gesamtwirkung‹ im kantonalen Planungs- und Baugesetz – sehr liberal ausgelegt wird. Aber den einen oder anderen schlimmen Planungsfehler kann man so bereinigen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 81)

### **Optionale Policy-Instrumente**

Mithilfe einer *Arealüberbauung*, die als optionales Steuerungsinstrument spezifisch für dieses Areal Mitte der 2000er Jahre in die BZO aufgenommen wurde, konnte das Bauprojekt *Obstgarten* zwischen der Bahnlinie und dem alten Ortskern mittels einer ausnahmsweise proaktiven Handlung der kommunalen Exekutive realisiert werden. »Der Gemeindepräsident hat von sich aus eine Revision der Nutzungsplanung angestrebt und hat als Besonderheit in dem Gebiet den Arealüberbauungsbonus eingeführt. Das gab es zuvor in Hedingen noch nicht.« (private[r] AkteurIn, P34: 7)

Das eigentliche Ziel hinter dieser Handlung der kommunalen Behörden war, das zuvor landwirtschaftlich genutzte Areal wirtschaftlich attraktiv für den Bau neuer Wohn- und Gewerbeflächen zu vermarkten. Aus Sicht der damaligen Exekutive

schien eine Arealüberbauung sinnvoll, da sie bei der Ausnützung einer bestimmten Grundstücksgröße und bei guter architektonischer Qualität eine höhere Ausnutzung der Geschosse ermöglicht – und somit eine größere Überbauung und bessere Steuereinnahmen für die Gemeinde (private[r] AkteurIn, P34). Die Planung der *Obstgarten*-Überbauung machte aufgrund der schwierigen Eigentümersituation sowie der notwendigen Planungs- und Begutachtungsschritte eine intensivere Zusammenarbeit der Behörden mit dem privaten Ortsplanungsbüro, den privaten Investorinnen und Investoren sowie schließlich auch einem Totalunternehmen nötig, als sie in Hedingen normalerweise üblich ist. Diese Zusammenarbeit wurde zu Beginn von der Gemeinde aktiv kontrolliert, vor allem wurden Gewerberäume im Erdgeschoss gefordert, die der Belebung der Durchgangsstraße dienen sollten. Die wirtschaftlichen und technischen Überlegungen – die Gewerberäume erwiesen sich als unrentabel und die mögliche Raumhöhe als ungenügend für einen optimalen Betrieb – der privaten Investorenschaft wurden zuerst als »wirtschaftsfeindlich und finanziell nicht attraktiv« (private[r] AkteurIn, P34: 49) von den kommunalen Behörden abgetan. Erst mit der Zeit und auch nachdem die Exekutive gemeinsam mit dem externen Planungsbüro eine eigene Neuberechnung der finanziellen Einnahmen aus dem Bau reiner Wohnblöcke vornahmen, stimmten die Behörden dem privaten Vorhaben zu.

Ein weiteres optionales Steuerungsinstrument, das gemeinsam mit der kommunalen BZO benutzt wird, ist die *Festlegung von Kernzonen*. Diese dienen in Hedingen hauptsächlich der Wahrung des historischen Dorfkernes in Zusammenarbeit mit der kantonalen Heimatschutzbehörde. Zur Kernzone und ihrer Nützlichkeit bestehen ambivalente Interviewaussagen. Auf der einen Seite ist es aus Sicht der kommunalen öffentlichen Akteurinnen und Akteure wichtig, gewisse Gebäude im »Altdorf« zu erhalten – auch um die »Identität als Dorf nicht zu verlieren« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 19). Andererseits bestehen gewisse Konflikte zwischen der Gemeinde und der kantonalen Behörde, die erstens Fälle betreffen, in denen eigentlich geschützte Objekte abgebrochen und an ihrer Stelle neue Gebäude erstellt wurden. Zweitens wollte die Gemeinde bestimmte Häuser zum Abbruch und zur Neuprojektierung freigeben, wogegen die Heimatschutzbehörde Rekurs einlegte und vor dem Verwaltungsgericht Recht bekam (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 81). Die relativ aktive Haltung der öffentlichen Behörden bezüglich der Kernzonen und des Schutzes relevanter Objekte zeigt sich ferner darin, dass die Verantwortlichen des kommunalen Bauamtes aktuell eine generelle Überarbeitung des Schutzinventars in Hedingen anstreben.

Weitere optionale Policy-Instrumente, die den raumplanerischen Gesetzgebungen entspringen, werden in Hedingen bis heute nicht benutzt. Dies liegt auf der einen Seite an der fehlenden Notwendigkeit weiterer raumplanerischer Steuerungsinstrumente, andererseits aber auch an (noch) fehlenden Ideen, wie denn weitere Instrumente überhaupt eingesetzt werden sollten. Ein erstes Beispiel ist die bis heu-

te fehlende Nutzung von *Quartierplänen*. Diese wären in bestimmten Gebieten durchaus nützlich, um die Rahmenbedingungen für eine finanziell profitable Nutzung der bestehenden Zonen zu ermöglichen. *Quartierpläne* könnten dabei helfen, die »verkehrstechnische Erschließung oder die Arrondierung von Grundstücken optimaler zu gestalten.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 115). Die Gemeindeverwaltung hat bis heute jedoch dieses Instrument nicht genutzt. Es wird in einer liberalen Art und Weise darauf gewartet, dass private Akteurinnen und Akteure diese fordern. »Mich erstaunt es schon, dass es nicht schon Grundeigentümer gegeben hat, die von uns einen Quartierplan verlangt haben.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 115)

Als zweites Beispiel kann die *Planungszone* erwähnt werden. Um die zentralen Areale in der Nähe des Bahnhofes aufzuwerten, wurde vor einigen Jahren die Einrichtung einer *Planungszone* diskutiert. Die Diskussion und die geplante Implementierung wurden aber kurz darauf vom Gemeinderat wieder gestoppt:

»Man hatte einen Plan, wie man vorgehen muss, um eine Planungszone zu machen. Und plötzlich ist innerhalb des Gemeinderates die folgende Frage aufgetaucht: ›Wenn wir nun eine Planungszone erlassen, dann müssen wir ja innerhalb drei Jahren etwas realisiert haben. Und wissen wir überhaupt, was wir machen wollen!‹« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 47)

Es wurde den Verantwortlichen klar, dass für die Einrichtung einer Planungszone entweder bereits konkrete Projektentwürfe oder dann zumindest klare Vorstellungen für die Entwicklung des Zentrums präsent sein müssen. Solch konkreten Projekte oder Ideen fehlten jedoch in Hedingen, was den öffentlichen Behörden einerseits Kritik entgegenbrachte und andererseits die passive Grundhaltung von Gemeinderat und Verwaltung hinsichtlich ihres raumordnungspolitischen Handelns exemplarisch aufzeigt:

»Es gab auch die eigentlich sinnvolle Idee einer Planungszone im Zentrum. ›Das kann man nicht, das will man nicht‹, sagte der Gemeinderat. Es gibt aus meiner Sicht keine aktiven Bestrebungen der Gemeinde, etwas für die Qualität von Hedingen beizutragen. Man lässt es geschehen, wie der Heiri und der Fritz und der Peter bauen.« (private[r] AkteurIn, P35: 22)

Nicht nur die Errichtung einer *Planungszone* wurde verworfen, auch die Nutzung von Gestaltungsplänen, die Festlegung von Arealen mit Gestaltungsplanpflicht oder die zusätzliche Aufnahme von Gebäuden in das Inventar der geschützten Objekte werden in Hedingen abgelehnt. Die Gründe sind ähnlich wie bei der *Planungszone*: Einerseits müsste der Gemeinderat die Inhalte der *Gestaltungspläne* absegnen, was aus Sicht eines Mitglieds der kommunalen Exekutive (P5: 19) eine fachlich schwierige Aufgabe wäre. Andererseits fehlen auch hier die genauen politischen Ziele,

was die effektive Auswahl bestimmter Areale und Gebäude sowie ihre optimale Entwicklungspotenziale betreffen.

### Weitere Policy-Instrumente

Weitere Steuerungsinstrumente kommen in Hedingen nur ausnahmsweise zum Einsatz. Folgende Beispiele sollen diese Ausnahmen beschreiben: Erstens wurde für das vorhin bereits angesprochene Bauprojekt *Obstgarten* einmalig und auf Initiative des damaligen Gemeindepräsidenten mittels Instrumente der *Bodenpolitik* versucht, bis zu einem bestimmten Punkt Einfluss auf die konkrete Gestaltung eines Areals zu nehmen. Diese – eigentlich proaktive – Handlungsmotivation wurde jedoch gemäß der Aussage eines privaten Akteures durch das finanzielle Ziel überlagert, die Gemeindefinanzen, die bereits gut waren, noch zu verbessern. »Denn diesem Ziel ordnete er [der damalige Gemeindepräsident] alles unter.« (private[r] AkteurIn, P34: 7)

Der Gemeinderat unter der Führung desselben, ehemaligen Gemeindepräsidenten wollte in der Legislaturperiode 2002 bis 2006 auch das Gebiet *Schurten*, landwirtschaftlich genutztes Land am Rand des Siedlungsgebietes, als Bauland einzonen, um eine Überbauung mit Wohnungen im hohen Preissegment zu ermöglichen. Das Ziel der Gemeinde war auch hier die Verbesserung der Gemeindefinanzen durch den Zuzug gut gestellter Steuerzahler. Das Gesuch zur Einzonung ging an den Kanton und sollte in der Revision des kantonalen Richtplanes während der Legislaturperiode 2011 bis 2015 behandelt werden. Die kommunale Exekutive, die 2010 ins Amt gewählt wurde, und vor allem der neu gewählte Gemeindepräsident versuchten mit *Nichtstun* und dem *Nicht-Lobbyieren im Kantonsrat*, die Pläne ihrer Vorgänger zunichtezumachen.

»Wir handeln vor allem durch Nichtstun. Denn es gab Bestrebungen für Einzonungen. Im Gebiet Schurten sollte eine relativ große Fläche zu Bauland umgezont werden. Vor vier, fünf Jahren wurde das vom Gemeinderat noch befürwortet, die jetzige Zusammensetzung sagt nun aber dazu ganz klar »Nein«.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 37)

Konkret heisst das, »dass wir das Gesuch, das beim Kanton liegt, einfach dort liegen lassen und nicht ständig danach fragen. Und das schafft natürlich bei den Befürwortern auch Kritik am Gemeinderat.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 97) Das Ziel, dass dieser Handlungsweise zugrunde liegt, ist die Erhaltung des Dorfcharakters in Hedingen und die Idee, nur noch langsam zu wachsen. Eine Einzonung dieses Gebietes wäre dann bei der aktuellen politischen Ausrichtung des Kantons Zürich hinsichtlich der Begrenzung von Siedlungsräumen auch – wenn überhaupt – nur mittels starken Lobbyings auf Kantonsebene möglich gewesen.

Als weiteres Policy-Instrument kommt in Hedingen die *Nutzung kantonalen und kommunaler Gelder* für die Aufwertung von Straßenräumen, die als öffentliche

Räume besser gestaltet werden können, infrage und in den Interviews auch zur Sprache. Dabei zeigen die Interviewaussagen, dass diese Möglichkeiten nicht genutzt werden. Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure verweisen in einer passiven Haltung auf die funktionalen Notwendigkeiten der Infrastruktur. Ein Mitglied der kommunalen Exekutive (P5: 97): »Planen ist vielleicht zu viel gesagt. Wir haben nicht so viel öffentlichen Raum, ein paar Straßen und ein paar Plätze. Die Planung und Aufwertung ist durch den Verkehr eingeschränkt, man kann da nicht einfach Straßen schließen.«

Auf privater Seite stört man sich hingegen an der Passivität der kommunalen Exekutive, was die Verkehrsplanung und die Einhaltung von Baulinien zugunsten öffentlicher Räume und des Verkehrs angeht:

»Hedingen müsste dringend die Verkehrsfragen ernsthaft angehen. Ein Verkehrskonzept bis hin zum Langsamverkehr wäre nötig, denn der heutige Verkehrsplan ist immer noch aus den 1980er Jahren. Geplante Fußwege wurde nicht realisiert, Baulinien nicht erlassen. Selbst bei der Überprüfung von Baulinien hatte der Gemeinderat nicht durchgegriffen, da er das Gefühl hatte, dass er die Grundeigentümer zu stark beschneiden würde.« (private[r] AkteurIn, P34: 30)

Wenn es schließlich darum geht, ein *informelles oder formelles Netzwerk mit Privaten* aufzuziehen, das bei der Umsetzung der kommunalen raumordnungspolitischen Ziele helfen würde, zeigt sich ebenfalls die passive Haltung der öffentlichen Akteurinnen und Akteure, die geprägt ist durch ein liberales Staatsverständnis. Die Interviewaussagen zeigen, dass es Exekutive und Verwaltung nicht für nötig erachten, langfristig funktionierende öffentlich-private Netzwerke aufzubauen. »Im Moment machen wir das nicht, es gibt keine anstehenden Projekte, also auch keine Notwendigkeit für eine ausgedehnte Zusammenarbeit mit Privaten.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 57).

Ähnliches gilt auch für das *Beiziehen von externen Beratern* wie dem Dorfplaner oder den Verkehrsingenieuren. Dies »ist nur bei großen Projekten notwendig, und die haben wir momentan nicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 57) Zudem ist die – aus Sicht privater Akteurinnen und Akteure – eigentlich häufiger notwendige private Beratung der Gemeindebehörden in Raumplanungsfragen auch »vom Goodwill des Gemeindepräsidenten [...] und der Bausekretärin [abhängig]. Sie haben die Devise, eher ein Ingenieurbüro beizuziehen als den Ortsplaner, da dieser etwas teuer ist.« (private[r] AkteurIn, P35: 26) Dadurch fehlt es aus Sicht privater Akteurinnen und Akteure an Ideen für mehr als nur funktionale Verkehrslösungen oder die Gestaltung des Zentrums.

### 5.5.3 Fazit: Passive lokale Governance in Hedingen und Einschätzung der aktuellen Herausforderungen

Zusammenfassend lassen sich die Handlungsrationale bei der Wahl und Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente in Hedingen als passiv einordnen. Die meisten Baugesuche werden abgewickelt, indem die Bauverwaltung die Einhaltung der in der BZO vorgegebenen Regeln kontrolliert. Dabei überlässt die Bauverwaltung die Gestaltung der Neu- und Umbauten meist den privaten Bauwilligen und interveniert nur ganz selten in detailplanerischen Fragen. In den Ausführungen zu Hedingen zeigt sich, dass bestimmte Stimmen laut werden, die durchaus stärker reaktive Interventionen der Gemeindebehörde fordern. Ähnlich ist die nur leichte Überarbeitung der BZO zu interpretieren, in der nur in ganz bestimmten Gebieten eine stärkere künftige Ausnutzung ermöglicht wird, obwohl die Nachfrage nach zusätzlicher Nutzung durch die ökonomische Situation gegeben ist. Optionale Instrumente werden nur ausnahmsweise angewandt, das gilt ebenfalls für weitere Instrumente. Zu erwähnen sind hier die *Arealüberbauung Obstgarten* sowie das *Nichtlobbying* für die Einzonung des Gebietes *Schurten* beim Kanton. Auf der einen Seite resultiert aus der nur ausnahmsweisen Nutzung optionaler und weiterer Instrumente eine passive Haltung in einem liberalen Sinn, die den privaten Akteurinnen und Akteuren möglichst großen Gestaltungsspielraum überlässt und so die Nutzung weiterer Instrumente als überflüssig erscheinen lässt. Andererseits können die Handlungsmuster aber auch als rein passiv gedeutet werden, da schlicht die administrativen oder politischen Ressourcen zur Nutzung einer breiteren Instrumentenpalette fehlen.

## 5.6 AFFOLTERN AM ALBIS – »ZWISCHEN DORF UND STADT«

### 5.6.1 Übersicht über die Gemeinde

#### Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die kommunale Exekutive in Affoltern ist als Milizbehörde organisiert und besteht aus sieben Mitgliedern.<sup>48</sup> Alle Positionen dieser Behörde werden somit im Nebamt wahrgenommen. Der Gemeindepräsident und die Abteilung Präsidiales sind für die Repräsentation nach außen, für die Organisation der verschiedenen politischen

---

48 Gemeinde Affoltern am Albis (2013): *Gemeindeordnung vom 22. September 2013*. Online: <http://www.affoltern-am-albis.ch/dl.php/de/558d13fae0175/Gemeindeordnung.pdf> [Zugriff: 27.07.2016].

Geschäfte sowie für die Standortförderung zuständig. Für die kommunale Raumordnungspolitik und die Planung ist die Hochbauabteilung unter dem Vorsteher Hochbau zuständig. Die Verwaltungsabteilung ist mit drei Personen besetzt und kann aufgrund der fehlenden, rein strategischen Stelle als wenig professionalisiert bezeichnet werden. Eine zusätzliche Stelle für Ortsplanung wurde vorübergehend besetzt, als es darum ging, das *OVA-Areal* und die verkehrsintensiven Nutzungen nahe des Autobahnanschlusses zu planen. Heute ist diese Stelle – die zwar mit strategischen Aufgaben, aber nur mit dem Fokus auf ein Areal betraut war – nicht mehr besetzt. Das Organ für die kommunale Legislative ist in Affoltern die Gemeindeversammlung, die bei Bedarf bis zu viermal pro Jahr stattfindet.

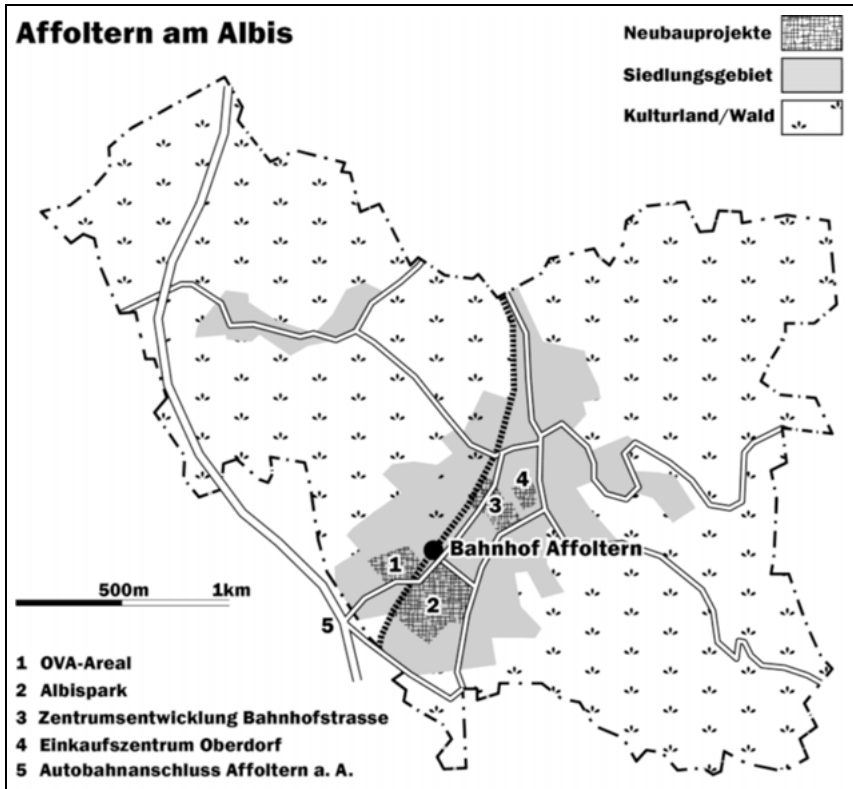
### **Kontextinformationen und Geschichte**

Die Gemeinde Affoltern am Albis (Affoltern) hat rund 11.300 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt im Knonauer Amt südlich der Metrokernstadt Zürich.<sup>49</sup> Im Nordosten der Gemeinde liegen die Ausläufer der namensgebenden Albiskette, während im Westen das Gemeindegebiet hin zum aargauischen Reusstal leicht abfällt. Diese topografische Lage hat einen gewissen Einfluss auf die heutige Siedlungslandschaft – sind doch Einfamilienhausquartiere vor allem an den Albisflanken und die dichteren Siedlungsgebiete im flachen Gelände des Ortskernes zu beobachten. Der Ortskern ist geprägt durch das historische Zentrum mit dem alten Gemeindehaus östlich der Bahnlinie, das sich jedoch einen Kilometer vom Bahnhof und somit vom aktuellen Mittelpunkt der Gemeinde entfernt befindet. Die Bahnlinie – ursprünglich Teil der Gotthardbahn – durchschneidet das Gemeindegebiet in etwa von Norden nach Süden. Westlich der Bahnlinie liegen die neueren Wohnquartiere: Auf dem Gebiet der ehemaligen Obstverwertungsgesellschaft (OVA) befinden sich ein markantes Neubaugebiet sowie in Richtung des neuen Autobahnanschlusses einige Industriezonen mit teilweise realisierten, teilweise geplanten Einkaufsmöglichkeiten. Außerhalb des Kerngebietes von Affoltern liegen die ebenfalls zum Gemeindegebiet gehörende ländliche Ortschaft Zwillikon sowie die Weiler Loo, Ferenbach, Lochhof und Weid. Naherholungszonen schaffen die bewaldeten Hügel des Albis und die landwirtschaftlich genutzten Flächen im flachen Westen des Gemeindegebietes.

---

49 Website der Gemeinde Affoltern am Albis (2014). Online: <http://www.affoltern-am-albis.ch> [Zugriff: 29.06.2014].

Abbildung 13: Übersichtskarte zu Affoltern



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

Die Eisenbahnverbindung, gebaut Mitte des 19. Jahrhunderts, machte aus dem Bauerndorf innerhalb einiger Jahrzehnte ein regionales Zentrum mit Webereien und Spinnereien. Auch als Kneippkurort war Affoltern Anfang des 20. Jahrhunderts international bekannt.<sup>50</sup> Ab Mitte des letzten Jahrhunderts wuchs die Gemeinde als Pendlergemeinde dauerhaft. Aufgrund der verbesserten Eisenbahnverbindungen durch die Zürcher S-Bahn, den 2007 eingeführten Viertelstundentakt sowie vor allem auch durch den Bau des Üetliberg-Straßentunnels mit dem Autobahnanschluss auf Gemeindegebiet kam es in den letzten zehn Jahren zu einem weiteren Entwick-

50 Website der Gemeinde Affoltern am Albis (2014). Online: <http://www.affoltern-am-albis.ch> [Zugriff: 29.06.2014].



lungsschub, der sich im Dorfbild durch die schwindenden alten Bauernliegenschaften und die Neubauten im Zentrum deutlich akzentuiert.

### **Aktuelle politische Agendaziele**

Die politischen Agendaziele Affolterns, geäußert von den Interviewpartnerinnen und -partnern sowie niedergeschrieben in den hinsichtlich räumlicher Ziele relativ unspezifischen kommunalen Leitgedanken<sup>51</sup>, widerspiegeln die geschilderte historische und ökonomische Situation. Im Zentrum der Bemühungen steht ein Wachstum in verschiedenen Facetten. Die finanziellen Grundlagen der Gemeinde sollen durch den angestrebten Zuzug von jährlich ungefähr 100 neuen, sozioökonomisch möglichst gut gestellten Einwohnerinnen und Einwohnern verbessert werden. Dabei soll darauf geachtet werden, dass dieses Wachstum ohne einen zusätzlichen Ausbau der sozialen und schulischen Infrastruktur erreicht werden kann (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 31). Gleichzeitig will die Gemeinde ihre Stellung als regionales Zentrum stärken. Vor allem die Einkaufsmöglichkeiten sollen dafür verbessert und die lokalen Arbeitsplätze erhalten werden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 10). Ein weiteres erklärtes Ziel ist die Förderung des Langsamverkehrs. Dazu werden Begegnungszonen im Zentrum geschaffen, Gehsteige, wenn möglich, erweitert und das Gesamtverkehrskonzept dahingehend ausgerichtet, dass der Verkehr auf den Hauptverkehrsachsen rollt. Letzteres ist nötig, weil der neue Autobahnanschluss Verkehrsrouten entstehen ließ, die teilweise quer durch die Wohnquartiere führen.

Räumlich will die Gemeinde diese Wachstumsziele vor allem im Zentrum durch Ersatzneubauten für die alte Bausubstanz und durch Verdichtung erreichen. Dabei sind im bahnhofsnahe Zentrum mehrere größere Bauprojekte für Wohnungen im höheren Preissegment sowie Gewerbeflächen geplant. Das Zentrum soll zwischen dem Bahnhof und dem historischen Ortskern durch höhere Bauten und ein Gesamtkonzept akzentuiert und zusammenhängender gestaltet werden. Ebenfalls sind in Innenhöfen kleine, öffentliche Grünbereiche geplant, welche die fehlenden Parkanlagen ersetzen sollen. Die umliegenden Grünräume sollen als Naherholungsgebiete und Agrarflächen möglichst bewahrt werden – und können entsprechend den kantonalen Vorgaben in Zukunft nicht mehr eingezont werden. Diese Ausrichtung soll Affoltern gemäß den politischen und administrativen Verantwortlichen in Zukunft städtischer machen. Dieses Ziel stößt jedoch bei vielen Alteingesessenen auf Widerstand, der sich vor allem an den Neubauten im Ortskern in der Nähe des Ge-

---

51 Gemeinde Affoltern am Albis (2014): *Leitgedanken des Gemeinderates*. Online: [http://www.affoltern-am-albis.ch/documents/Leitgedanken\\_Ziele.pdf](http://www.affoltern-am-albis.ch/documents/Leitgedanken_Ziele.pdf) [Zugriff: 04.07.2014].

meindehauses entzündet. Hier entstanden Neubauten anstelle der ehemaligen Bauernhäuser (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 47).

### Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Die strategische Erarbeitung der kommunalen Agendaziele ist in Affoltern hauptsächlich Sache der politischen Exekutive. Dabei werden die Lokalpolitikerinnen und -politiker von externen Beraterinnen und Beratern in Klausursitzungen unterstützt, was sich in den jeweiligen BZO-Revisionsentwürfen niederschlägt. Hinsichtlich dieser konkreten, jedoch technisch formulierten Ziele gibt es in den für Änderungen notwendigen Gemeindeversammlungen auch »gewisse Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. [...] Bei klaren Einzelinteressen sind wir jedoch immer etwas sturer. Da wollen wir eigentlich nicht darauf eingehen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 106)

Eine umfassende, niedergeschriebene Strategie ist in Affoltern nicht vorhanden, eher werden die Ziele informell erarbeitet und von den Verantwortlichen implizit als gegeben und logisch wahrgenommen. Die daraus resultierenden, unkonkreten Angaben zu den raumpolitischen Agendazielen in den *Leitsätzen* für die jeweilige Legislaturperiode zeigen sich in der täglichen Arbeit schließlich auch darin, dass »die Ziele [...] nicht hinsichtlich des gesamten Gemeindegebietes ausformuliert [werden]. Es werden jeweils die einzelnen Standorte angeschaut, wenn darauf etwas passiert, oder wir davon ausgehen, dass dies bald geschieht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 83) Wenn es dabei um größere oder öffentliche Projekte geht, werden mithilfe interessierter Bürgerinnen und Bürger auch teilweise Workshops veranstaltet, »wo die zukünftige Entwicklung diskutiert werden kann und der Puls der Bevölkerung gefühlt werden kann« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 65).

## 5.6.2 Die Form der lokalen Governance in Affoltern

### Reguläre Policy-Instrumente

Die kommunale *Bau- und Zonenordnung* (BZO)<sup>52</sup> der Gemeinde Affoltern wird als wichtigstes Policy-Instrument für die Bearbeitung raumordnungspolitischer Projekte und für die Erreichung der politischen Agendaziele definiert (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 64). Es wird damit, neben den operativen Beurteilungen von Baugesuchen, hauptsächlich versucht, über die »rollende Planung« und demzu-

---

52 Gemeinde Affoltern am Albis (2004): *Bau und Zonenordnung*. Online: [http://www.affoltern-am-albis.ch/dl.php/de/56fe235e87cf7/Druckversion\\_BZO.pdf](http://www.affoltern-am-albis.ch/dl.php/de/56fe235e87cf7/Druckversion_BZO.pdf) [Zugriff: 25.07.2016].

folge »über relativ häufige BZO-Änderungen« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 109), den aktuellen Herausforderungen zu begegnen. Bereits die BZO-Änderung von 2004/05 brachte eine starke Möglichkeit zur Veränderung respektive zur Verdichtung des ehemaligen Ortskernes. Die von der BZO ermöglichten höheren Ausnutzungs- und Geschosseziffern wurden von privaten Bauwilligen dann hinsichtlich der zentralen Areale in der Nähe des neuen Gemeindehauses auch relativ bald ausgenutzt – anstelle der vormaligen alten Bauern- und Riegelhäuser wurden Neubauten mit den nun möglichen Flachdächern und ohne den zuvor nötigen Holzverbau in der Fassade errichtet. »Diese Entwicklung führte zu einer gewissen Identitätskrise, auch weil die Bevölkerung nicht realisierte, was man da an der Gemeindeversammlung beschlossen hatte.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 111)

Die 2013 erneut abgeschlossene BZO-Revision hatte das Ziel, einerseits den Siedlungsdruck durch die verbesserten und schnelleren Infrastrukturanschlüsse abzufangen. Andererseits will man das Ziel der finanziellen Stabilisierung der Gemeindefinanzen durch den erwünschten Zuzug von besser gestellten Steuerzahlenden und -zahlern erreichen – wobei die Stadt Winterthur als Vorbild bezeichnet wird.

»Heute sind wir in einer Situation, in der wir nur eine finanzielle Chance haben, wenn wir unseren Wohnraum erneuern. Ich möchte nicht Einzonen, schlechter Wohnraum soll vernichtet werden. So kommen wir aus den sozialen Problemen heraus. [...] Gebiete, die ghettoisiert werden, sollen durch Trendlokale und neue Wohneinheiten aufgebrochen werden, die eine neue Entwicklungswelle auslösen. Wenn man wie wir 1.000 Wohnungen aus den 1960er und 1970er Jahre hat, dann gibt das ein Problem. [...] Denn es ist klar, welche Klientel da drin wohnt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 121)

Um diese Ziele zu erreichen, wurden durch die Erhöhung von Ausnutzungs- und Geschosseziffern in relativ vielen Arealen im Siedlungsgebiet Anreize geschaffen, »im Bestand zu verdichten – durch Rückbauten alter Gebäude und Neuentwicklungen oder auf schlecht genutztem oder brachliegendem Land« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 33). Zusätzlich wurde erstmals die Schaffung einer Hochhauszone im Ortszentrum nahe des Bahnhofs diskutiert. Diese wurde jedoch aufgrund zu großer Opposition in der Gemeindeversammlung, und um die BZO-Revision nicht als Ganzes zu gefährden, vorerst zurückgestellt.

»Dabei [in der BZO-Revision 2013, Anm. L.D] diskutieren wir, ob wir eine Hochhauszone wollen. Wir sind der Meinung, aber das ist noch nicht in Stein gemeißelt, dass mit circa 25 Meter hohen Häusern in einem ersten Schritt schon gerechnet werden sollte. Das sind noch keine Hochhäuser, aber es sind doch hohe Häuser für Affoltern.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 64)

Die eben beschriebenen Entwicklungen der BZO und die intendierten Anreizwirkungen zeigen hauptsächlich eine liberale Idee der passiven Steuerung durch die kommunalen Behörden. Diese liberale Haltung wird durch folgendes Zitat gut auf den Punkt gebracht: »Wir müssen als Gemeinde eigentlich nur den Zugang zum Bauland möglich machen und die Anreize setzen. Man muss Land schürfen, wie man Gold schürft. Ich gehe aber auch konkret auf die Grundbesitzer zu und frage sie, wie ihre Pläne aussehen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 85)

Es zeigt sich im zweiten Teil der Aussage auch, dass der Versuch von öffentlicher Seite unternommen wird, die Bauabsichten zu erfahren und diese in einem bestimmten Sinn zu beeinflussen. Diese Art der informellen Zusammenarbeit wird im Unterkapitel zu den *weiteren Policy-Instrumenten* genauer beschrieben. Zusätzlich zu diesen informellen Zusammenarbeitsformen zwischen den Behörden und den privaten Bauwilligen auf Basis der BZO sind aus Sicht der kommunalen Verwaltung auch Bestrebungen nötig, in Zukunft bei der Gestaltung der Projekte etwas mehr und reaktiver mitentscheiden zu können. Dieser Absicht wurde in der letzten BZO-Revision ebenfalls Rechnung getragen:

»Im Prozess der BZO-Revision schauen wir, dass zukünftig die Außenräume aktiver mitgestaltet werden können, vor allem im Vorgartenbereich. [...] Über neu definierte Baulinien kann man die Fassadengestaltung etwas steuern. Man kann da – und das versuchten wir bisher – schon auch viel mit Diskussionen erreichen, aber Steuerungsinstrumente braucht es auch.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 23)

### Optionale Policy-Instrumente

In Affoltern kommen vor allem drei optionale Policy-Instrumente zum Einsatz. Erstens werden *private Gestaltungspläne* in letzter Zeit relativ häufig genutzt, um für größere Bauprojekte von der BZO abweichen zu können. Das Hauptziel für die Förderung von Gestaltungsplänen auf der Seite der Gemeinde ist das Wachstum im Bereich der teureren Wohnungen.

Anhand von vier konkreten Beispielen lassen sich Handlungsmotivation und Wirkungsweise der Gestaltungspläne aus Sicht der privaten wie auch der öffentlichen Akteurinnen und Akteure kurz beschreiben: Für das sich seit Frühling 2012 im Bau befindende *OVA-Areal* wurde von der Investorengruppe in lockerer Absprache mit der Gemeinde ein *privater Gestaltungsplan* erarbeitet. Das Ziel der Investorengesellschaft war, das Areal hinsichtlich Ausnutzungsziffer und Stockwerkanzahl stärker, als es durch die BZO möglich ist, zu bebauen. Gleichzeitig hätte eine schlichte Umzonung in ein Wohngebiet nicht den erwünschten Effekt gehabt, da man eine diversifizierte Nutzung (mit Gewerbeanteil, Altersheim sowie Hotel) ermöglichen wollte. Einer solchen Entwicklung wollte die Gemeinde – auch aufgrund ihrer Agendaziele – Hand reichen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 11). Zudem waren bei den Gesprächen mit den Gemeindebehörden immer

auch größere, möglichst öffentlich nutzbare Grünräume sowie (durch die Gemeinde finanzierte) breitere Geh- und Velowege wichtige Themen, denen schließlich von privater Seite aus zugestimmt wurde (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 87). Diese Abstimmung der Ziele ermöglicht »durch die wirkliche Einschätzung des Ortes und der Lage eine gute Qualität sowie eine gute wirtschaftliche Nutzung [...]. Dafür musste man die Investoren auch höher bauen lassen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 11).

Ähnliche Handlungsmotive standen bei der aktuellen *Zentrumsentwicklung Obere Bahnhofstraße* und bei der (sich noch im Planungsstadium befindenden) Entwicklung des *Albisparcs* nahe dem Bahnhof im Zentrum der Zusammenarbeit zwischen privaten Entwicklungsfirmen und den öffentlichen Behörden. Bei der *Zentrumsentwicklung Obere Bahnhofstraße* war vor allem die geplante, deutlich höhere Ausnützung der Grundstücke ein wichtiges Argument für die Nutzung eines *privaten Gestaltungsplanes*. Zudem erleichtert dieses Instrument die Zusammenarbeit der beiden Grundeigentümer sowie auch deren Kontakte mit der Gemeinde (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 31). Für die Gemeindeverwaltung bestand im Rahmen der Bewilligung des Planes zudem die Möglichkeit, gewisse Gestaltungswünsche einzubringen (öffentliche Räume und Erweiterung der bereits bestehenden Begegnungszone): »Auch bei der Gestaltungsplanung im Zentrum ist ein Innenhof, der öffentlich zugänglich ist, vorgesehen. [...] So versuchen wir sanft, unsere Außenräume aufzuwerten.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 35)

Beim *Albispark* sind der angestrebte Nutzungsmix (Einkaufen, Gewerbe, Wohnen, ein von der Gemeinde eingeforderter Park rund um den renaturierten Bachlauf), die unterschiedlichen Gebäudemassstäbe und Volumen (achtgeschossige Punktbauten sowie Blockrandbebauungen) sowie die fragmentierte Parzellensituation die Hauptgründe für die Erarbeitung eines *privaten Gestaltungsplanes*.

Für die Verantwortlichen der Gemeinde stehen die öffentlichen Räume sowie die Möglichkeiten zur Aufwertung von Geh- und Fahrradverbindungen im Zentrum: »Wir versuchen, da ein bisschen aktiv mitzuwirken und zu steuern. Das gibt gleichzeitig auch immer Mehrwert für die Investoren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 87) Solche Forderungen werden ermöglicht, »weil es bei der Bewilligung von Gestaltungsplänen immer um ein Abwägen und Aushandeln der verschiedenen Bauparametern geht. So kennt die Gemeinde die Baueingabe, die man schließlich einreicht, vorher bereits in- und auswendig. Das geht gar nicht anders.« (private[r] AkteurIn, P39: 116)

Die beschriebenen Handlungsmotive der öffentlichen Akteurinnen und Akteure, die zwar in bestimmten Themen durchaus teilweise als reaktiv bezeichnet werden können, sind meist durch liberale Grundhaltungen geprägt, was sich in den »unkomplizierten und schnellen Verhandlungssituationen« aus Sicht der privaten Bauwilligen zeigt (P21: 141, vgl. auch P39: 112). Gleichzeitig ist für größere Projekte

auch eine gewisse Zielkongruenz zwischen privaten und öffentlichen Akteurinnen und Akteure zu beobachten (zentral gelegene Wohnungen im Hochpreissegment, möglichst hohe Ausnutzung der Parzellen), die eine reaktive Haltung aus Sicht der Gemeinde nicht nötig macht (private[r] AkteurIn, P39: 112). Ein gleiches Fazit kann auch hinsichtlich der *Gestaltungsplanpflicht* für bestimmte Parzellen gezogen werden. Obwohl in Affoltern *Gestaltungspläne* doch ab und zu eingesetzt werden, ist die *Gestaltungsplanpflicht* für die öffentlichen Behörden kein Thema, was wiederum als liberal geprägtes, passives staatliches Handeln interpretiert werden kann:

»Nein, da sind wir nicht dafür [Gestaltungsplanpflicht, Anm. L.D.]. [...] Ich weiß, dass viele Leute das gerne machen, aber ich finde, man kann mit den Investoren auch sonst reden, um ihnen das Gesamtbild zu zeigen und aufzuzeigen, dass eine bestimmte Entwicklung gesamthaft Sinn macht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 68)

Als zweites *optionales Steuerungsinstrument*, das in Affoltern in gewissen Fällen auch in einem stärker reaktiven Sinn benutzt wird, kann die *kommunale Planungs- und Baukommission* genannt werden. Diese Institution, als ständige Kommission konstituiert, verfügt über die Kompetenzen, für kleinere Bauprojekte Baubewilligungen direkt auszustellen. Relevant ist auf der Ebene der optionalen Policy-Instrumente jedoch nicht diese Routineaufgabe, sondern die Aufgabe der strategischen Beratung der kommunalen Exekutive. Bei größeren Bauprojekten – vor allem bei solchen, die mit optionalen Planungsinstrumenten realisiert werden sollen – dient die Kommission und insbesondere der als Berater tätige Architekt als »architektonisches Gewissen, [der] vor allem die ästhetischen und baulichen Details kontrolliert« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 73). Die Hinweise der Kommission dienen dann dem Gemeinderat dazu, mittels schriftlicher oder mündlicher Kommentare die Gesuchsteller von den zusätzlichen Ideen der Gemeinde bezüglich der Gestaltung des Neubaus zu überzeugen. Die Diskussion in der politischen Exekutive über den möglichen Ausbau dieser Kommission relativiert gleichzeitig ihren Einsatz als reaktives Gremium:

»Ob man dieses Gremium künftig erweitern will, das ist eine gute Frage und wird noch in der Exekutive diskutiert. Dann ginge es in Richtung Stadtbildkommission. Denn aktuell ist die meiste Arbeit das Bewilligen von konkreten, kleineren Projekten. Aber eigentlich müsste man 20 Prozent der Zeit in diese Bewilligungen investieren und 80 Prozent in strategische Fragen, die bis jetzt faktisch keine Rolle spielen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 73)

Als drittes *optionales Policy-Instrument* wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern die Nutzung von *Architekturwettbewerben* genannt. Analog zu den *Gestaltungsplänen* werden diese in der liberalen Gangart der aktuellen öffentlichen Behörde nicht vorgeschrieben oder auch nicht durch die Gemeinde initiiert, sondern

vor allem von privaten Bauwilligen durchgeführt. Bei größeren Bauprojekten (wie zum Beispiel beim Neubau des *Einkaufszentrums Oberdorf*) »ist dann immer auch die Gemeinde in der Jury vertreten, und kann bei den Entscheidungen ihre Haltung miteinbringen« (private[r] AkteurIn, P39: 72). Als Hauptmotiv für die Durchführung von *Architekturwettbewerben* wird auf der privaten Seite die Vereinfachung des Bewilligungsprozesses genannt. Die Absicherung durch ein qualitätssicherndes Verfahren vereinfacht es, konsensfähige Lösungen für die Projekte zu erreichen:

»[...] [D]as braucht ein bisschen mehr Zeit als die Aldi-Schuhschachtel, aber schließlich finden sie so Mehrheiten, die das Projekt befürworten. Wenn sie nicht einfach eine Schuh-schachtel hineinstellen, sondern mit der Architektur etwas in den Dörfern bewegen, das einen Mehrwert bringt, steigert das die Akzeptanz beim Bewilligungsentscheid.« (private[r] Akteu-rIn, P39: 72)

### Weitere Policy-Instrumente

Als weitere Policy-Instrumente für die lokale Raumentwicklung dienen in Affoltern verschiedene Maßnahmen der Verkehrsplanung. Einerseits wird versucht, die privaten Bauwilligen bei größeren Bauprojekten – analog zu den Ausführungen der kommunalen Verkehrsrichtplanung – dazu zu bringen, einen gewissen Teil ihrer Grundstücke als Fahrrad- und Gehwege zur Verfügung zu stellen. Dies gelingt vor allem in Kombination mit Gestaltungsplänen, wobei es zu Aushandlungssituationen bezüglich einer höheren Ausnützung und der Höhe der Gebäude kommt, die durch einen Mehrwert an öffentlichem Raum gewährt werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 95).

Andererseits kommen im Ortszentrum zunehmend *Begegnungszonen* zum Einsatz, die der Aufwertung des Ortskerns für den Langsamverkehr dienen. Neben der Aufwertung der öffentlichen Räume schafft durch die Begegnungszonen Anreize für »die Autofahrerinnen und Autofahrer, auch im innerkommunalen Verkehr die Hauptverkehrsachsen zu benutzen, da diese Routen trotz Umwegen schneller sind« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 21).

Ferner war in der Untersuchungsperiode ein neues *Parkplatzreglement* in Planung, das explizit einen »liberalen Ansatz verfolgt« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 19). Ziel ist es, die Investorinnen und Investoren nicht mehr zu einer bestimmten Anzahl Parkplätze pro Liegenschaft zu verpflichten und somit auch die Fläche an öffentlichem Raum zu erhöhen.

»Wir wollen einen Investor nicht mehr zu [...] [einer bestimmten Parkplatzanzahl] nötigen, aber er soll sie immer noch bauen können – auch wenn er das in Bahnhofsnähe machen will. Zu starre Normen können immer auch ins Gegenteil verkehrt werden. Denn manchmal braucht es auch viele Parkplätze, weil im hohen Wohnsegment zum Teil zwei Autos vorhan-

den sind, obwohl im Alltag hauptsächlich der Zug benutzt wird.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 19)

In Affoltern wird nur ganz selten *Bodenpolitik* betrieben, wie die Interviewaussagen zeigen. Lediglich eine Liegenschaft – zentral und gleich neben dem Gemeindehaus gelegen – wurde in den letzten Jahren durch die öffentliche Hand gekauft. Es handelt sich dabei um alte Bausubstanz, die relativ günstig erworben werden konnte. Das Ziel hinter diesem Kauf war, »[sich] alle Optionen für eine potenzielle Erweiterung des Gemeindehaus [zu erhalten]« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 84). Grundsätzlich wird Bodenpolitik – neben der (unter den Interviewpartnerinnen und -partnern verbreiteten) liberalen Haltung, dass die öffentliche Hand mit Bodenpolitik »den Markt verzerre« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 115) – vor allem aus finanziellen Gründen nicht als Instrument zur Raumentwicklung benutzt: Einerseits können »wir mangels finanzieller Masse [...] gar nicht sehr aktiv sein«, andererseits »würde durch den Finanzausgleich ein großer Teil der erworbenen Summe wieder an den Kanton zurückfließen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 91).

Seit dem größeren Wandel, ausgelöst durch Neuwahlen der kommunalen Exekutive im Jahr 2006, wird als weiteres Policy-Instrument in Affoltern vermehrt mit privaten Bauwilligen sowie Grundeigentümerinnen und -eigentümern das *unverbindliche* und *informelle Gespräch* gesucht. Dies gilt vor allem für Gespräche mit Bauwilligen, die im Rahmen regulärer Bauverfahren ein Neu- oder Umbauprojekt entwickeln wollen. Die Motivation hinter diesen Gesprächen, die je nachdem von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauverwaltung oder von Mitgliedern der kommunalen Exekutive geführt werden, gründet auf der Tatsache, dass die Gemeinde ihre Mitspracherechte in Bauprojekten in den regulären Baueingabeverfahren und ab einem bestimmten Entwicklungsrad eines Projektes ganz grundsätzlich als klein wahrnimmt: »Da müsste auf der Stufe des Baurechts diskutiert werden. Und da ist der Arm der Gemeinde ziemlich kurz – das ist Polizeirecht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 55) Aufgrund dessen machte man es sich von Seiten der politischen Exekutive zum Ziel, bereits möglichst früh mit Bauwilligen oder mit den Besitzerinnen respektive Besitzern von strategisch wichtigen Liegenschaften Kontakt aufzunehmen, deren Bauabsichten zu erfahren und auch Anreize zur Planung aufzuzeigen.

»Ich verstehe unter Politik, dass man den Überblick hat und dass man den Leuten frühzeitig sagt, wenn ihr Gebiet in den Fokus kommt und was wir uns dort vorstellen können. Zum Beispiel können wir uns vorstellen, dass die Seewadelstraße in 20 Jahren vierstöckig bebaut ist. Da sagen die Leute immer, das sei ja wahnsinnig, es habe dort doch so schöne Häuser. Es muss ja niemand bauen, aber die Möglichkeit dazu muss bestehen und die Leute müssen die kennen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 60)



Diese Gespräche laufen – da teilweise noch keine Baugesuche bestehen – häufig im informellen Rahmen ab. Es wird versucht, den Privaten »Ideen auf den Weg zu geben, Möglichkeiten aufzuzeigen, Gestaltungsmöglichkeiten [zu] zeigen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 85) Dabei wurden auch schon die Eigentümerinnen respektive Eigentümer von Nachbargrundstücken eingeladen, um ihnen das Entwicklungspotenzial einer gemeinsamen Planung oder auch nur einer gemeinsamen Tiefgarage aufzuzeigen.

Am wichtigsten scheinen solche Gespräche vor allem bei Projekten im Stockwerkeigentum und bei der Entwicklung einzelner Parzellen zu sein, in denen die Angaben der BZO stark ausgereizt werden sollen. Die Bauherrschaft bei Stockwerkeigentumsprojekten »machen immer Druck, wollen sofort bauen. Und dann haben sie keine Zeit für eine seriöse Planung. Dies kommt daher, als das bereits mit dem Verkauf der Wohneinheiten begonnen wird, bevor die Baubewilligung überhaup steht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 55)

Das starke Ausreizen der BZO ist für ein Mitglied der kommunalen Exekutive (P23: 83) immer auch »ein Zeichen, dass jemand ein finanzielles Interesse hat«. In solchen Fällen bewirkt das Aufzeigen der Potenziale einer gemeinsamen Planung bei den Anrainern ein Umdenken. »Mein Angebot, die Nachbarbesitzer im Namen der Gemeinde mit an den Tisch zu holen«, brachte in einem bestimmten Fall die gemeinsame Überbauung und »somit vierzehn statt nur vier Wohneinheiten« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 83).

Solche informellen Gespräche finden auch mit Vertreterinnen und Vertretern größerer Investorengruppen statt. In diesen Fällen geht es jedoch eher darum, die Planungsabsichten zu erfahren, um auch die Nachbarliegenschaften entsprechend zu planen oder deren Eigentümerinnen und Eigentümer von einer passenden Planung zu überzeugen. »Es geht darum, dass man einheitlich planen muss und kann. Wenn dies gelingt, dann lassen wir die Projekte laufen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 49)

»Es gibt natürlich Vorteile, wenn man sich bereits zum zweiten oder dritten Mal sieht und ein Projekt entwickeln will. Man merkt, wie die Gegenseite tickt, was die Überlegungen und Präferenzen sind. Man kommt so relativ schnell sehr weit. Die Investoren sehen, dass für die Gemeinde der Außenraum, die Erschließung und die Gestaltung wichtig sind. So hat man große Chancen, das Projekt durchzubringen. Beim zweiten oder dritten Projekt braucht es nicht mehr so viele Sitzungen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 83)

Die Handlungsidee hinter diesem Netzwerk- und Gesprächsgedanken sieht auf den ersten Blick reaktiv aus. Die Interviewaussagen zeigen jedoch stark liberal geprägte, passive Handlungsrouninen, denn »es sind natürlich immer Eigeninteressen berührt. Wenn jemand nicht bauen will, obwohl sich sein Grundstück für eine Entwicklung anbieten würde, dann will er halt nicht.« (Mitglied der kommunalen Ex-

ekutive, P22: 126) Die Gespräche basieren demzufolge immer auf der Idee, »die Leute etwas Gescheites machen zu lassen. Ihnen Anreize und Optionen aufzuzeigen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 25). Es werden daher auch keine schriftlichen Protokolle verfasst oder Abmachungen getroffen. Es geht den Behörden in Affoltern bei diesen Gesprächen nicht in erster Linie um das Durchbringen öffentlicher Planungsideen.

»Ich habe das Gefühl, dass man gar nicht groß hebeln muss. Wir sind im Gespräch mit den Investoren und sagen ihnen, was wir uns vorstellen. Die sind clever genug, um diese Forderungen mitzunehmen und in ihre Pläne einzubauen. Wir stehen nicht auf Konfrontationskurs.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 82)

### 5.6.3 Fazit: Passive lokale Governance in Affoltern

Die Handlungsrationale hinter der Wahl und Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente in Affoltern teile ich zusammenfassend als passiv ein – jedoch nicht hauptsächlich aufgrund fehlender Ressourcen, sondern vielmehr mit einem liberalen Grundverständnis für lokale raumordnende Prozesse. Liberale Handlungsrationale prägen neben der passiven Nutzung der regulären Instrumente auch die doch relativ häufig genutzten optionalen und weiteren Instrumente. So dienen die *BZO*, *Gestaltungspläne*, aber auch die stattfindenden *informellen Gespräche* hauptsächlich dem Aufzeigen von baulichen Anreizen und Möglichkeiten. Die Behördenvertreterinnen und -vertreter versuchen dabei, nur in Ausnahmefällen auch reaktiv zu intervenieren – und hier vor allem dann, wenn es um die angepeilten Verbesserungen der lokalen Verkehrsinfrastruktur geht. *Bodenpolitik* betreiben die kommunalen Verantwortlichen ebenfalls praktisch nicht, eine Ausnahme ist die Sicherung des Grundstücks zum potenziellen Ausbau des Gemeindehauses.

## 5.7 EIN ÜBERBLICK ÜBER DIE TREIBER DES WACHSTUMS IM OBERWALLIS

Das *Oberwallis* liegt inmitten der Walliser Alpen und ist seit Jahrhunderten eine strategisch wichtige Region als Transitroute zwischen der Nordschweiz und Italien via die Alpenpässe Lötschberg, Simplon, Furka oder Grimsel. Bekannt sind die größten Orte des Oberwallis (Brig, Naters und Visp) vor allem durch den Tourismus respektive durch ihre Funktion als Hauptzugangs- und Umsteigeorte auf der Reise in die bekannten Bergwelten von Zermatt, Saas Fee, Bettmeralp, Riederalp, der Aletschregion oder der Tallandschaft Goms. Die drei Gemeinden in der Walliser Talsohle sind jedoch seit Langem nicht nur Verkehrsknotenpunkte, sondern

auch bedeutende Arbeitsorte. Visp wurde bereits Anfang des letzten Jahrhunderts mit der Ansiedlung der Chemie- und Pharmafabrik Lonza zum Industriestandort und somit zu einem der wichtigsten Arbeitsorte des ganzen Wallis. In Brig sind die Werkstätten der drei ansässigen Eisenbahngesellschaften SBB, BLS und Matterhorn-Gotthard-Bahn angesiedelt. Naters, auf der Sonnenseite des Tales gelegen, ist seit jeher ein beliebter Wohnort für Menschen, die in den beiden arbeitsplatzreichen Gemeinden Visp und Brig arbeiten.<sup>53</sup>

Heute ist das Oberwallis rund um den (durch die wichtiger werdende Stellung Visps zunehmend umstrittenen) Hauptort Brig und die ebenfalls zentral gelegenen Gemeinden Visp und Naters eine zunehmend urbanisierte und hinsichtlich ihrer Bevölkerungszahlen stark wachsende Region, die vor allem mit ihren guten Verkehrsanschlüssen, den zentralörtlichen öffentlichen Einrichtungen sowie den vielen Arbeitsplätzen Zentrumslasten trägt. Viele Bewohnerinnen und Bewohner der umliegenden Alpentäler zieht es nicht mehr nur zum Arbeiten, sondern auch zum Wohnen in die Gemeinden auf dem Talboden. Gleichzeitig entwickelten sich die Gemeinden mit nahem Bahnanschluss an das nationale Fernverkehrsnetz in den letzten Jahren auch immer mehr zu Pendlergemeinden in immer größer zu denkenden Metropolräumen. Der Grund dafür ist die Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels im Sommer 2007.<sup>54</sup> Die Reisezeiten nach Bern bieten, mit etwas unter einer Stunde, eine deutlich schnellere Fahrzeit und ab Visp nunmehr direkte Verbindung zum wichtigen Arbeitsmarkt in die Metropolraum-, Kern- und Landeshauptstadt Bern. Ein zusätzliches Phänomen des neuen Eisenbahntunnels ist – mehr in Visp als in Naters und Brig – die zunehmende Wichtigkeit der Gemeinden als

---

53 Neue Zürcher Zeitung (2002): *Herrenhäuser, Heustadel und Langhaarziegen – Rundgang in Naters, dem grössten Walliser Dorf* (06.06.2002). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article857PF-1.399149> [Zugriff: 27.07.2016].

54 Neue Zürcher Zeitung (2010): *Der Lötschberg-Basistunnel als Katalysator* (19.11.2010). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/der-loetschberg-basistunnel-als-katalysator-1.8424188> [Zugriff: 27.07.2016]; vgl. auch Neue Zürcher Zeitung (2014): *Immer mehr Land für Pendler* (24.02.2014). Online: [www.nzz.ch/aktuell/schweiz/immer-mehr-land-fuer-pendler-1.18249742](http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/immer-mehr-land-fuer-pendler-1.18249742) [Zugriff: 27.07.2016].

Neue Zürcher Zeitung (2007): *Das Wallis tritt definitiv der Schweiz bei* (10.12.2007). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/das-wallis-tritt-definitiv-der-schweiz-bei-1.596887> [Zugriff: 27.07.2016];

Neue Zürcher Zeitung (2012): *Lötschberg-Basistunnel gibt Walliser Tourismus Schub* (21.09.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/loetschberg-basistunnel-verleiht-walliser-tourismus-fluegel-1.17633819> [Zugriff: 27.07.2016].

Ziel für Tagestouristen.<sup>55</sup> Naters hingegen war schon immer auch eine – im Vergleich zu anderen Walliser Gemeinden zwar kleine – Tourismusgemeinde, ist doch direkt von der Talsohle das Skigebiet respektive die Wanderregion Belalp mit Bus und einer Luftseilbahn zu erreichen.

## 5.8 VISP – »INDUSTRIEORT UND NEUER EISENBAHNKNOTENPUNKT«

### 5.8.1 Übersicht über die Gemeinde

#### Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die kommunale Exekutive weist in Visp neun Mitglieder auf, von denen der Gemeindepräsident mit 50 Stellenprozenten angestellt ist.<sup>56</sup> Die anderen acht Mitglieder arbeiten nebenamtlich, deren Pensen werden nicht genau beziffert. Der Gemeindepräsident ist neben der Vertretung der Gemeinde nach außen hauptsächlich für die Finanzen, die Verwaltungsorganisation und für personelle Entscheidungen und Führung zuständig. Für die hier relevanten Bau- und Planungsprozess ist auf der politischen Seite einerseits der Vorsteher für Bau-, Verkehrs- und Raumplanung und andererseits der Vorsteher für Hochbau zuständig. Die Bauverwaltung verfügt nicht über eine Stelle, die hauptsächlich strategische Planungsarbeit leistet, und kann demnach als wenig professionalisiert bezeichnet werden. Die politische Legislative der Gemeinde Visp ist im Rahmen der Urversammlung organisiert, die normalerweise zweimal jährlich stattfindet.

#### Kontextinformationen und Geschichte

Die Walliser Gemeinde Visp weist rund 7.000 Einwohnerinnen und Einwohner auf und liegt im Oberwallis.<sup>57</sup> Das Gemeindegebiet befindet sich teilweise in der Talsohle des Rhône-Tals, überwiegend jedoch an den steilen Berghängen zu den Walliser Alpen im Süden. Die Topografie und die (Industrie-)Geschichte prägen bis heute die Siedlungslandschaft der Gemeinde. Erstere macht eine Bebauung der

---

55 Neue Zürcher Zeitung (2003): *Zürich-Zermatt in drei Stunden* (10.09.2003). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article935AX-1.301290> [Zugriff: 27.07.2016].

56 Gemeinde Visp (2006): *Organisationsreglement der Gemeinde Visp*. Online: [http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//org-regl\\_06.pdf](http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//org-regl_06.pdf) [Zugriff: 15.05.2014]; Website der Gemeinde Visp (2014). Online: <http://visp.ch/gemeinde/exekutive/gemeinderat.php> [Zugriff: 15.05.2014].

57 Website der Gemeinde Visp (2014). Online: <http://www.visp.ch> [Zugriff: 29.06.2014].

Hänge mehr oder weniger unmöglich. So sind dann diese Bergflanken bis auf einige Einfamilienhäuser auch mit Lawinenschutzwald bewachsen. Da die flachen Gemeindegebiete erst Ende des 19. Jahrhunderts entsumpft werden konnten, liegt der historische Ortskern leicht erhöht am Rand des Tales. Die entsumpften Gebiete wurden aufgrund der sich 1907 ansiedelnden Chemiefirma Lonza zum immer größeren Industriegebiet, das bis heute besteht. Das Wachstum der Gemeinde zum regionalen Arbeitsplatzzentrum im letzten Jahrhundert ließ auch die Siedlungsfläche weiterwachsen. Die Gebiete zwischen Bahnlinie und Fluss wurden nach weiteren Röhne-Korrekturen zunehmend bebaut. An gleicher Stelle befinden sich auch die letzten größeren Bauzonenreserven der Gemeinde. Die SBB-Bahnlinie durchschneidet die Gemeinde von Ost nach West, während die Linie der Matterhorn-Gotthardbahn in Richtung Zermatt das Ortszentrum in südlicher Richtung umfährt.

Die Bahn ist mit Bau und Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels der wichtigste Treiber für die aktuellen, wieder deutlich stärkeren Wachstumstendenzen der Gemeinde Visp. Heute liegt die Gemeinde in Pendlerdistanz zu Bern und zur Region rund um Thun, was für viele Walliserinnen und Walliser laut den Interviewaussagen Grund genug ist, wieder in ihrer Heimat zu wohnen, obwohl sich ihre Arbeitsstelle im Kanton Bern befindet.<sup>58</sup> Ferner ziehen auch immer mehr Personen aus den Walliser Bergtälern aufgrund der besseren Infrastruktur nach Visp.

### **Aktuelle politische Agendaziele**

Die aktuellen politischen Agendaziele sind in Visp (noch) nicht in Strategiepapieren oder Legislaturzielen definiert (ein Masterplan befindet sich zum Erhebungszeitraum in Bearbeitung). Sie entsprechen somit grundsätzlich den Interviewaussagen und nur in Teilen den ersten Entwürfen der Masterplanung.<sup>59</sup> Die zuvor erwähnten Einschränkungen durch das im Talkessel gelegene Siedlungsgebiet, das stetige Wachstum durch den neuen Bahnanschluss sowie die Zuwanderung aus den Alpen-

---

58 Neue Zürcher Zeitung (2010): *Der Lötschberg-Basistunnel als Katalysator* (19.11.2010). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/der-loetschberg-basistunnel-als-katalysator-1.8424188> [Zugriff: 27.07.2016];

Neue Zürcher Zeitung (2012): *Lötschberg-Basistunnel gibt Walliser Tourismus Schub* (21.09.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/loetschberg-basistunnel-verleiht-walliser-tourismus-fluegel-1.17633819> [Zugriff: 27.07.2016];

Neue Zürcher Zeitung (2003): *Zürich-Zermatt in drei Stunden* (10.09.2003). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article935AX-1.301290> [Zugriff: 27.07.2016].

59 Gemeinde Visp (2013): *Masterplan Visp: Urbanes Bekenntnis – Unterlagen zur Medienkonferenz*. Online: [https://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1369144301-2013.05.21\\_Masterplan\\_Visp.pdf](https://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1369144301-2013.05.21_Masterplan_Visp.pdf) [Zugriff: 31.07.2014].

tälern zeigen sich auch bei den Agendazielen der Gemeinde. Zusätzlich ist ein weiteres Einzonieren aufgrund kantonaler Vorgaben nicht mehr möglich.

Der Fokus auf die Zentrumsentwicklung mittels dichterem Bauens ist laut Interviewaussagen die logische Konsequenz. Generell steht die gute Lebensqualität und in Zukunft urbanes Wohnen im Vordergrund der Ziele. Die Einkaufsmöglichkeiten im Ortszentrum sollen dazu noch verbessert werden, wobei vor allem die Aufwertung des etwas in den Hintergrund getretenen historischen Ortskerns im Süden des Zentrums vorangetrieben werden soll. Dabei sollen in Zukunft auch höhere Bauten mit bis zu sieben Stockwerken möglich sein. Gleichzeitig soll nach Wegen gesucht werden, wie Bauten, mit nicht optimaler Ausnutzung der Bauzonen, in Zukunft verhindert werden können (wie Einfamilienhäuser in Zonen, in denen dreistöckig plus Attikageschoss gebaut werden könnte). Nördlich des Bahnhofs soll ein Leuchtturmprojekt, zum Beispiel in der Form eines Innovationsparks oder eines Dienstleistungscampus eine neue, städtischere Identität und eine Verbindung zwischen Bahnhof und dem angrenzenden Industriegebiet der Lonza schaffen.

Die neuen Bauten sollen einerseits eine Verschiebung von Eigentum hin zu Mietverhältnissen ermöglichen, was den neu zuziehenden Bevölkerungsschichten entgegenkommen soll. Andererseits gilt es, die Altbauten möglichst zu ersetzen. Alle Ziele dienen auch der Stärkung als regionales Zentrum, wobei immer auch die Standorterhaltung der Lonza als wichtiges Ziel genannt wird. Die Gemeinde Visp ist von den über 3.000 Arbeitsplätzen abhängig. Ein letztes Ziel ist die kollektive Erarbeitung eines Masterplanes »Visp 2020«, der seit 2011 unter Federführung eines Zürcher Entwicklungsbüros kooperativ vorangetrieben wird.

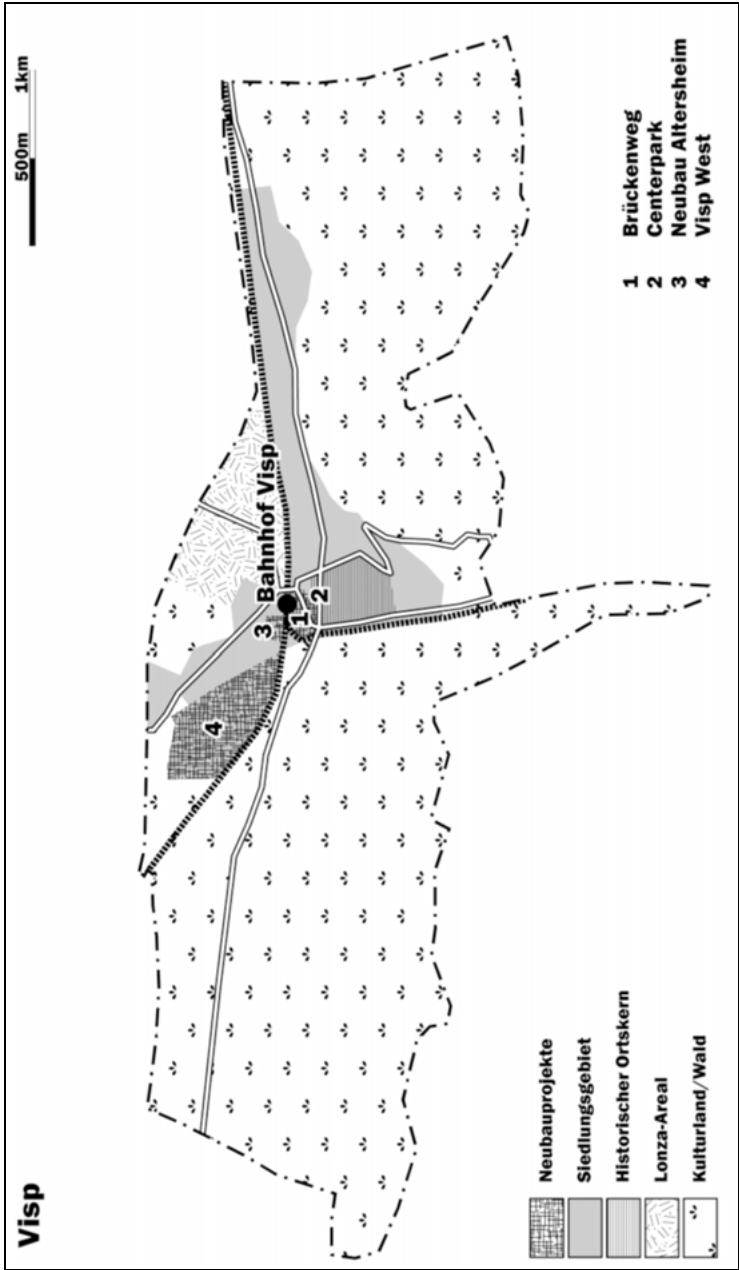
### **Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele**

Vor der substanziellen Überarbeitung des *Bau- und Zonenreglements* (BZR)<sup>60</sup> in den letzten zwei Jahrzehnten war die Rolle der Gemeinde Visp als Arbeitszentrum und damit auch die politischen Ziele relativ klar, ohne dass explizite Diskussionen innerhalb der politischen Behörden, oder zwischen Exekutive, Verwaltung und der Bevölkerung geführt wurden. »Die Rolle als etwas grauer Industrieort und Kleinstadt im Oberwallis wurde implizit von allen geteilt. Die vielen Nationalitäten und Arbeitsplätze führten zum weltoffenen und unternehmerischen ›Visper Geist‹.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 29) Die eigentliche »Orientierungslosigkeit der Gemeinde war damals noch kein Thema, obwohl sie hinsichtlich raumordnungspolitischen Themen offensichtlich war« (private[r] AkteurIn, P43: 12).

---

60 Gemeinde Visp (2008): *Bau- und Zonenreglement (BZR)*. Online: [http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//baureglement\\_new.pdf](http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//baureglement_new.pdf) [Zugriff: 30.07.2014].

Abbildung 14: Übersichtskarte Visp



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

Eine erste öffentliche Diskussion fand innerhalb der Behörden statt, als sich in den 1990er Jahren das Ortszentrum hinsichtlich der Belegung zunehmend zu leeren begann, da außerhalb neue Einkaufszentren gebaut wurden. »Das Blumenkonzept und der Pürumarkt [der Bauernmarkt] sind die Resultate dieser Diskussion.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 33) Die Antizipation der NEAT brachte dann die Überarbeitung des BZR und somit auch erstmals öffentliche Diskussionen mit der Bevölkerung – die sich aber auf die Urversammlung zur Verabschiedung des BZR beschränkten.

Die Entwicklungen der letzten Jahre, die als »Fremdbestimmung durch die ökonomische Entwicklung und die privaten Investoren im Zentrum« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36) wahrgenommen wird, machte dann das Projekt der *Masterplanung* möglich – wobei erstmals auch ein breiteres Netzwerk an politischen, administrativen und privaten Akteurinnen und Akteuren Teil der Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele ist. Zudem schafft das mit der Organisation dieses Prozesses beauftragte Planungsbüro, das »nicht aus der Region ist, [...] noch einen etwas anderen Blick auf Visp und ermöglicht Vergleiche unseres Potenzials mit anderen oder ähnlichen Gemeinden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 19)

## 5.8.2 Die Form der lokalen Governance in Visp

### Reguläre Policy-Instrumente

Für die interviewten Personen aus Visp ist »das kommunale Bau- und Zonenreglement (BZR) im Alltag das wichtigste Policy-Instrument zur Kontrolle und Steuerung raumordnender Entscheidungsprozesse« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 64; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 44). Das BZR wurde in den letzten beiden Dekaden zum ersten Mal seit der Erarbeitung von raumplanerischen Grundlagen in den 1950er Jahren komplett überarbeitet (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 13).

Die Kernpunkte dieser Überarbeitung waren eine generelle Überprüfung, eine leichte Erhöhung der vorhandenen Ausnutzungsziffern sowie die Schaffung von raumplanerischen Grundlagen für das damals neu geplante Quartier *Visp West* – wo Land, das zuvor landwirtschaftlich genutzt wurde, zur späteren Überbauung unter anderem per *Quartierplan* arrondiert, umgezont und erschlossen wurde. Trotz der Anpassungen der Ausnutzungsziffern in vielen zentralen Arealen weist Visp immer noch relativ geringe mögliche Bauhöhen und -volumen auf: »Brig und Naters haben W5, W6, W7. W4 ist bei uns sozusagen das höchste, was möglich ist. Ein kleiner Teil ist W5.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 27) Diese Tatsache scheint immer häufiger als Problem wahrgenommen zu werden:



»Es ist wirklich so, dass seit dem NEAT-Bau vermehrt institutionelle Anleger nach Visp kommen, was zuvor nicht so der Fall war. Und diese sagen schon, dass die Ausnützung gegenüber anderen Orten in der Region mit hauptsächlich W3 sehr tief ist. Wir überlegen die Erhöhung dieser Ziffern, auch um zukünftig verdichten zu können.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 56)

Deswegen wird eine Erhöhung der Ausnutzungsziffern und Bauvolumen aktuell bei der Erarbeitung des Masterplanes ebenfalls thematisiert, zum Beispiel anhand der alten Bausubstanz an der Bahnhofstraße, die teilweise noch unter Heimatschutz steht.

Die Maxime der Nutzung des BZR war vor der Überarbeitung die, dass »eigentlich das gebaut werden sollte, was man bei Einhalten der Regeln bauen konnte, und das, was die privaten Bauwilligen bauen wollten« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 41). Diese durch die liberale Maxime geprägte, passive Praxis hat sich auch seit dem Inkrafttreten des neuen BZR nicht geändert: »Wir prüfen hauptsächlich und vornehmlich die materiellen Vorschriften gemäß *BZR*. Wenn diese vom Bauprojekt erfüllt werden, wird die Baubewilligungen erteilt.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 60) Die Idee eines solchen Handelns resultiert auch aus dem Argument der »sakrosankten Gestaltungsfreiheit, beruhend auf dem individuellen Grundeigentum. Darum sind [die Mitsprachemöglichkeiten] beim einzelnen Grundeigentümer – das ist klar – [...] gleich Null« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 84).

Nicht nur hinsichtlich der Erteilung der Baubewilligungen zeigen die Visper Behörden ein bauherrenfreundliches Verhalten. Denn »wenn jemand ein Projekt einreicht, sagen wir eigentlich nie ›Das geht nicht!‹, sondern wir suchen immer Lösungen, mit denen das Projekt rechtskonform abgewickelt werden kann« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 128). Dies liegt auch daran, dass der jetzige Baukommissionspräsident ein Ingenieur und Macher ist, dem man »sich als Verwaltung auch teilweise etwas kritischer gegenüber positionieren könnte« (ebd.).

Diese passive Praxis mit liberaler Prägung stößt aus Sicht von befragten Personen aus Verwaltung und Exekutive in den letzten Jahren zunehmend auf einen gewissen Widerstand, der auf der Beobachtung der aktuellen Siedlungsentwicklung gründet. Denn »es besteht die Schwierigkeit, dass in W3- und W4-Zonen Einfamilienhäuser gebaut werden – auch da wir keine Mindestausnutzungsziffer kennen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 27) Die angestrebte Verdichtung nach liberalem Prinzip, also das privat geplante Auffüllen der Bauzonen aufgrund der steigenden Bodenpreise und der besseren Rendite, funktioniert so aus Sicht der Befragten nicht. Das gleiche Problem gibt es in Gewerbezon:

»Da kommt eine Firma, die betont, wie viele Arbeitsplätze sie hier hat. Dann kommt sie mit einer Baubewilligung für ein einstöckiges Gewerbegebäude, das dem Baureglement ent-

spricht und rechtlich in Ordnung ist. Was will man da machen? Irgendwo in der Verfassung ist ja noch das Grundeigentum geschützt. Man hat da also keine Möglichkeit, die Bauherren zur Verdichtung zu zwingen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 141)

Denn, und das zeigt dieses Zitat auch, die Gemeinde Visp ist bis zu einem gewissen Punkt abhängig von den institutionellen Anlegern und den Bauwilligen mit großem Grundbesitz. Und Gewisse »arbeiten nur nach Rendite. Ein Grundeigentümer mit viel Land sagte einmal: ›Ich baue so, wie es den Leuten gefällt, denn meine Liegenschaften werden gekauft, ob das nun der Auffassung der Gemeinde entspricht oder nicht.« (MitarbeiterIn der Verwaltung, P33: 150) In solchen Fällen versucht die Gemeinde teilweise, Einfluss zu nehmen – allerdings mit wenig Aussicht auf Erfolg. Denn »das muss alles im Rahmen der Gesetzgebung sein, sonst hat man vor Gericht keine Chance, wenn der Eigentümer einen Entscheid weiterzieht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 58)

Die liberal geprägte passive Haltung der öffentlichen Behörden zeigt sich auch darin, dass das BZR als Grundlage für praktisch alle neueren, auch größeren Überbauungen hinzugezogen wird. Dabei hofft man aus Sicht der Verwaltung immer auch auf positive Vorbilder, die von bestimmten privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümern gebaut werden. Diese Strategie ging im Falle der neuen Entwicklungen im Zentrum – mit der Vorbildwirkung des Architekturwettbewerbes für den *neuen Bahnhof* – auf: »Da waren immer wieder die gleichen Architekten überzeugend tätig, nahmen auf bereits realisierte Projekte Bezug. Das ist heute als Gesamtgefüge stimmig und sichtbar.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 52) Die passive Rolle der Gemeindeverantwortlichen wird aber auch klar, denn für einen Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung (P52: k.A.) »war auch viel Glück im Spiel. Glück, dass diese Bauten gut gestaltet wurden mittels den regulären Planungsinstrumenten«.

In *Visp West* hingegen ging die Rechnung nicht auf:

»Wir haben zwei größere Überbauungen in *Visp West*: Die eine ist bereits im Bau, W3 mit vier Blöcken, die anderen Bauherren erhalten nächste Woche die Baubewilligung. Hätte diese Entwicklung früher stattgefunden, wäre dies eventuell wegweisend gewesen. Dann hätten diejenigen, die nun Fertig-Einfamilienhäuser gebaut haben, ihre Vorhaben vielleicht noch einmal überdacht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 60)

Heute zeigt sich, dass die in den letzten Jahrzehnten prägende, liberale Handlungsmaxime der öffentlichen Behörden, aus Sicht der Verwaltung, der Exekutive, aber auch wichtiger privater Investorengruppen (wie die Lonza-Pensionskasse), in Relation zum bestehenden Wachstumstrend nicht mehr angebracht ist: »Heute ist das BZR rechtsgültig, aber eigentlich bereits veraltet, weil es der aktuellen Dynamik nicht standhält.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 13) Diese Erkenntnis

führte zur gemeinsamen Idee, die bereits geschilderte *Masterplanung* für Visp kooperativ zu erarbeiten.

Ähnliches gilt für die Absicht der Bauverwaltung, die Verfahren, die zur Baubewilligung führen, in Zukunft dahingehend zu ändern, dass eine gewisse Mitsprache der Bauverwaltung möglich wird. Mittels der Vorgespräche, die früh im Planungsprozess zwischen den Bauwilligen und der Bauverwaltung erfolgen und zukünftig vorgeschrieben sein sollen, versuchen die Behörden seit wenigen Jahren, »mit Reden ihre Sicht auf private Projekte einzubringen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 112). Folgende Aussage zeigt dieses Prozedere, relativiert die Handlungsmotivation der Steuerung aber gleichzeitig in liberaler Manier:

»Was wir vom Bauamt aus nun immer mehr machen ist Folgendes: Wenn wir eine Anfrage bekommen, bitten wir zunächst um eine Skizze. Diese wird dann von der Bausekretärin, die auch Architektin ist, und mir, mit den Gesuchstellern besprochen. Man schaut das möglichst früh an, bevor eine gewisse Vorstellung im Kopf entsteht und der Planungsprozess bereits ausgelöst wurde. Man beurteilt also die Abstände, Volumen und die Ausnützung. So versuchen wir das etwas zu steuern. [...] Auf der anderen Seite sind wir nicht die Planer, wir sind die Baubewilligungsbehörde. Wir können also nicht nur aufgrund der Architektur eine Bewilligung verweigern.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 72)

### **Optionale Policy-Instrumente**

Als erstes und wichtigstes *optionales Policy-Instrumente* kommen in Visp die *Quartierpläne* zum Einsatz. Diese dienen vor allem der Arrondierung und Erschließung von Grundstücken, die durch das spezielle Walliser Erbteilrecht von Generation zu Generation tendenziell immer fragmentierter werden (private[r] AkteurIn, P43: 17). Die *Quartierpläne* sind im Wallis gleichzeitig auch das wichtigste Instrument der Sondernutzungsplanung (vgl. Art. 5 der Bauverordnung des Kantons Wallis).<sup>61</sup> *Quartierpläne* stellen demnach erstens die Grundlage für die einfachere räumliche Organisation und Abwicklung des regulären Baurechts dar (wie zum Beispiel im Fall der Grundstückarrondierung in *Visp West*). Zweitens werden sie für komplexere Planungstätigkeiten auch benutzt, um vom regulären Baurecht abzuweichen (z.B. um höhere Gebäudehöhen und Volumen respektive geringere Grenzabstände zu erreichen, wie im Fall des zentral neben dem Bahnhof gelegenen Projektes *Centerpark*) oder um dem regulären Baurecht bestimmte Zusätze hinzuzufü-

---

61 Kanton Wallis (1996): *Bauverordnung*. Online: [https://apps.vs.ch/legxml/site/laws\\_pdf.php?ID=1286&MODE=2](https://apps.vs.ch/legxml/site/laws_pdf.php?ID=1286&MODE=2) [Zugriff: 30.07.2014]; vgl. auch Kanton Wallis (1996): *Baugesetz*. Online: [https://apps.vs.ch/legxml/site/laws\\_pdf.php?ID=1042&MODE=2](https://apps.vs.ch/legxml/site/laws_pdf.php?ID=1042&MODE=2) [Zugriff: 30.07.2014].

gen. Beide Nutzungsrationale sind für Visp unterschiedlich zu interpretieren, wenn es um die Darstellung der Handlungsmotive der kommunalen Behörden geht – wobei erstere Variante und deren Herausforderungen bei einem liberalen Umgang mit den Bauwilligen bereits im letzten Teilkapitel behandelt wurden.

Werden *Quartierpläne* in Visp zur größeren Ausnutzung bestimmter Parzellen benutzt, so ist das hauptsächliche Ziel der lokalen Behörden »das Entgegenkommen gegenüber den privaten Akteurinnen und Akteuren – was schließlich auch den Realisierungserfolg eines Projektes positiv beeinflusst und den Standort Visp attraktiver macht« (private[r] AkteurIn, P41: 55). Mit *Quartierplänen* wird es möglich, »Inseln im BZR zu schaffen und technische Standards zu setzen. Für komplexere Projekte, bei denen man nicht bis zur nächsten BZR-Revision warten will, ist es das einzige mögliche Instrument« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 75). In diesen Zitierten sind bereits Anzeichen für die liberale Grundhaltung bei der Nutzung dieses Instruments zu sehen. Gleichzeitig geht es aber immer auch darum, die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Gemeinde zu erhalten:

»Visp hat sich sehr stark für unser Projekt engagiert, hatte Interesse, den Standort Visp zu halten. Von der Gemeinde ist bei unserem Projekt nahe des Bahnhofs darum nie Widerstand gekommen. Als wir zum Beispiel die Gebäudehöhen anpassen mussten, waren sie nie dagegen. Auch in der Urversammlung, wenn der Gemeinderat hinter dem Projekt steht, war die Unterstützung groß.« (private[r] AkteurIn, P41: 55)

Die zweite mögliche Nutzung von *Quartierplänen*, die Präzisierung des bestehenden Baureglements für bestimmte Parzellen und Areale, wird erst seit kurzem betrieben und wurde durch die Entwicklungen in *Visp West*, die nicht den politischen Zielen der Gemeinde entsprachen, angestoßen.

»Wir haben noch gewisse Bodenreserven, der Bahn entlang Richtung Tunnel, neben Visp West. Da kann man Wohnen und Gewerbe machen. Die Burgerschaft wollte da ein- oder zweistöckige Gewerbebauten ermöglichen. Wir haben jedoch einen neuen Quartierplan geschaffen, der die Möglichkeit zur gewerblichen Nutzung in den ersten beiden Geschossen vorsieht, darüber aber Wohnungen erstellt werden müssen. Man muss da also mindestens dreigeschossig bauen, was auch einen gewissen Lärmschutz von der Bahn für Visp West ermöglicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 21)

*Gestaltungspläne* als Ergänzungen für *Quartierpläne* wurden in Visp bisher nicht eingesetzt. Der Grund dafür liegt in der in jedem Fall nur objektiv möglichen – und daher schwierigen und potenziell konflikthaften – Beurteilung der architektonischen Qualität:

»Gestaltungspläne sind für mich ein juristisches Unding. Über die Schönheit kann man streiten. [...] Der Quartierplan basiert hingegen auf viel griffigeren, messbaren Kriterien, wie Baulinien oder Grenzabständen. [...] Persönlich würde ich meinen – und das haben die Entwicklungen in Visp gezeigt – dass ein Quartierplan in vielen Fällen ausreicht und es gar keinen Gestaltungsplan braucht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 79)

Ein wichtiges Ziel der Masterplanung sieht die Erarbeitung von zusätzlichen Quartierplänen vor, die nicht nur für einzelne Parzellen, bereits bestehende Baukooperationen oder die Arrondierung von Grundstücken benutzt werden, sondern auch Anreize schaffen, über mehrere Parzellen zu planen und so Arealüberbauungen mit höheren Ausnutzungsanreizen zu ermöglichen. Folgendes Zitat verdeutlicht dies: »Gerade im alten Zentrum gibt es noch Flächen, die mit alten Gebäuden belegt sind. Das kann für mich nur noch über Gestaltungs- und Quartierpläne gehen. Also dass man nicht mehr einfach Parzellen einzeln überbauen kann.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 88)

Dieselbe Person plädiert aufgrund der schwierigen Besitzstrukturen, die in solchen Fällen entstehen, für eine stärkere, zukünftige Rolle der Gemeindeverwaltung:

»Also die ganze Komplexität der Kleinparzellierung und Mehreigentümer ist sehr schwierig. Und darum bin ich der Meinung, dass die Gemeinde in Zukunft den Lead übernehmen sollte. Man muss vermehrt versuchen, die Leute zusammenzubringen, die Planung zu initiieren und mitzufinanzieren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 92)

Als weiteres *optionales Policy-Instrument* kommen in Visp *private* und *öffentliche Architekturwettbewerbe* zum Einsatz (zum Beispiel für den Neubau des *Altersheims* und des *Bahnhofs* sowie die privaten Projekte *Brückenweg* und *Centerpark*). Dabei fällt auf, dass ein einzelnes Architekturbüro viele – öffentliche wie private – Wettbewerbe für Entwicklungen im Zentrumsbereich gewann. Dies stellt in der Wahrnehmung einen Glücksfall dar, auf den man nicht von Anfang hatte setzen können:

»Hierfür [für den Bahnhof, Anm. L.D.] gab es ein Wettbewerbsprojekt, das durch dieses Büro gewonnen wurde. Sie konnten dann auch das Gebiet rund um den Bahnhof herum entwickeln [Altersheim, Brückenweg, Anm. L.D.]. Rein städtebaulich und von den Überlegungen her gab das einen gut gelungenen Zusammenhang. Und es ist auch eine gewisse Identität entstanden, indem man sieht, dass jemand das ganze Gebiet beurteilt und dann versucht die Gebäude und öffentlichen Räume zu gestalten. Wir wurden da als Verwaltung von den privaten Großprojekten getrieben und hatten Glück.« (MitarbeiterIn der kommunalen, P33: 36)

## Weitere Policy-Instrumente

Als erstes *weiteres Policy-Instrument* soll hier die *Bodenpolitik* erwähnt werden. In Visp wird durch die kommunalen Behörden keine routinemäßige Bodenpolitik be-

trieben. Diese wird einerseits nicht als politisch erwünschte und notwendige Tätigkeit wahrgenommen, andererseits besitzt die Gemeinde praktisch kein Land, welches überhaupt noch überbaut werden könnte (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 106). Wer viel Land besitzt und damit auch *Bodenpolitik* betreibt, ist die Burgerschaft, die ihr Land im Baurecht an Bauwillige abgibt – wie im Fall des Quartiers *Visp West* beobachtbar (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 106). Für die lokale Bauverwaltung heißt das, dass sie gegenüber Burgerschaft und Mitgliedern, die Land im Baurecht erwerben, nur im regulären Bauverfahren gegenübertritt, was in genau diesem Quartier zu den bereits angesprochenen Konflikten führte. Die Bürger wollten vor allem Einfamilienhäuser bauen, während die Gemeinde für dieses Quartier eigentlich eine dichtere, geschlossene Bauweise mit dreistöckigen Gebäuden vorsah, was auch an der großzügigen Parzellierung sichtbar wird (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 106). Die zu wenig griffigen Instrumente des BZR und die liberale Praxis der Vergabe von Baubewilligungen führten schließlich zum Bau vieler Einfamilienhäuser in *Visp West* und zum Einsehen, dass zukünftig griffigere Instrumente eingesetzt werden müssen – wie die zuvor beschriebenen, detaillierteren Bauvorschriften im Rahmen von *Quartierplänen* (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 97).

Im Fall der Neuentwicklung des Bahnhofs, der durch die SBB vor allem hinsichtlich Kapazität, Sicherheit und Anschlussverbesserungen zur Matterhorn-Gotthard-Bahn neu geplant wurde, investierte die Gemeinde Visp rund zehn Millionen Franken an Steuergeldern. Dieses Geld wurde benötigt, um – nicht wie von den SBB vorgeschlagen – ein schlichtes, ein- oder zweistöckiges Aufnahmegebäude zu erhalten, sondern um den Bahnhof als städtebauliches Wahrzeichen zu akzentuieren. Mit diesem Objektkredit erreichten die Behörden die Aufstockung des SBB-Gebäudes und somit die Schaffung von Büroräumlichkeiten, die noch während der Projektierung an die zukünftigen Mietergesellschaften weiterverkauft werden konnten. Um an der Urversammlung die Unterstützung der Bevölkerung zu erhalten, wurde dieser Neubau durch den ehemaligen Gemeindepräsidenten als ökonomische Chance und Jahrhundertprojekt bezeichnet. Diese politische Entscheidung kann durchaus als reaktive Form der lokalen *Governance* bezeichnet werden, stellt jedoch einen absoluten Einzelfall in Visp dar.

Wenn es um die Gestaltung der öffentlichen Räume hinsichtlich der Neubauten im Zentrum ging, kam es teilweise zu Ausgleichszahlungen zwischen den privaten Akteurinnen und Akteuren sowie der Gemeinde. »Es wurden da auch Kompromisse geschlossen: Wenn wir später eine Ausnahme bezüglich des BZR benötigten, hat sich die Gemeinde nach diesen Zahlungsabmachungen nie quergelegt.« (private[r] AkteurIn, P41: 70) Möglich waren solche Kompromisse vor allem aufgrund der Zielkongruenz der Investorengruppen sowie der Gemeinde, was die Wichtigkeit dieser Entwicklungen für den Standort Visp und somit auch die attraktive Gestaltung des öffentlichen Raumes betraf.

Netzwerke sowie formelle und informelle Gespräche, einerseits zwischen den Behörden und den Privaten, andererseits zwischen verschiedenen privaten Akteurinnen und Akteuren, finden in Visp ebenfalls statt und werden als Instrumente hinsichtlich raumrelevanter Prozesse benutzt. Einigermassen regelmäßige formelle und informelle Gespräche zwischen den Behörden und Privaten werden zwischen der politischen Exekutive und der Standortleitung der Lonza geführt. Hier kommt es zu formellen halbjährlichen Treffen, bei denen die jeweils aktuellen Entscheidungen und Ausbau- oder Abbaupläne zur Sprache kommen. Gleichzeitig versucht die politische Exekutive mittels des Versprechens von speditiven Baubewilligungsverfahren, Visp auch als zukünftigen attraktiven Standort für die Lonza zu propagieren (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 86) – was es genau aus diesem Grund auch zu sein scheint (private[r] AkteurIn, P43: 26).

Zudem hat der aktuelle Gemeindepräsident als ehemaliger Filialleiter der örtlichen UBS einen relativ guten Kontakt zu vielen privaten Investorinnen und Investoren. Diese Netzwerke werden jedoch nicht primär für raumpolitische Entscheidungen genutzt, sondern eher zur Förderung des guten Klimas bezüglich der Situation des lokalen Gewerbes. Gleiches gilt für die Ausgabe von Eishockey-Tickets, wobei die Spiele des EHC Visp gute Anlässe zum Netzwerken sind (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 86/87).

Zwischen den verschiedenen privaten Akteurinnen und Akteuren bestehen ebenfalls breite Netzwerke. Diese können relevante Einflüsse auf raumgestaltende Prozesse haben, wie das Beispiel eines privaten Investors zeigt, der aufgrund persönlicher Kontakte das bereits bekannte Architekturbüro, das sich für den Bahnhof verantwortlich zeichnete, auch für seine zentrale Überbauung gewinnen konnte. Mit diesem Schritt konnte dann in persönlichen Gesprächen auch die Credit Suisse davon überzeugt werden, als Ankermieterin in das neu geplante Gebäude zu ziehen. Die Finanzierung war ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zur erfolgreichen Realisierung (private[r] AkteurIn, P42: 5).

Als weiteres Policy-Instrument nutzen die Visper Behörden die kantonalen Tätigkeiten im Bereich des Hochwasserschutzes (Rhône-Korrektur sowie Hochwasserdämme für den Fluss Vispa). Mit parallelen kommunalen Planungen konnte erreicht werden, dass die neu aufgeschütteten Dämme vor allem im Bereich des Quartiers Visp West als Erschließungswege des Langsamverkehrs ausgebaut werden konnten. Zudem zahlte der Kanton einen gewissen Anteil an neuen Brückenbauwerken über die Vispa (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 102).

Schließlich startete die Gemeinde Visp 2012 gemeinsam mit interessierten privaten Akteurinnen und Akteuren sowie einem externen Planungsbüro eine Master-

planung<sup>62</sup> bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde. Es geht dabei um die Erarbeitung einer konkret formulierten Entwicklungsagenda, um die Möglichkeiten der Bündelung der öffentlichen und privaten Ressourcen sowie um die Auslotung der vorhandenen und möglichen Steuerungsinstrumente. Langfristig soll der Masterplan die Grundlage für die Überarbeitung der kommunalen Richt- und Zonenplanung sein. Stein des Anstoßes war auf der öffentlichen Seite einerseits die teilweise unbefriedigenden Siedlungsentwicklungen (im Quartier Visp West), welche die begrenzten Handlungsspielräume der Bauverwaltung in regulären Baubewilligungsverfahren aufzeigten. Auf der privaten Seite zeigte andererseits vor allem der Liegenschaftsausschuss der Lonza-Pensionskasse Interesse daran, die zukünftige Planung besser mit der Gemeinde zu koordinieren (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36; private[r] AkteurIn, P43: 23). Die politische Exekutive, die Bauverwaltung und die Pensionskasse waren allesamt davon überzeugt, dass eine proaktivere und reaktivere Planung der Gemeinde im Zuge der ökonomischen Entwicklung durch den neuen Bahntunnel notwendig wurde: Nach einigen Jahren der »Fremdbestimmung« muss die Gemeinde »einmal einen Stillstand machen und die Planung selbst an die Hand nehmen. Was ist passiert, wo sind wir, wie sieht es aus und wo wollen wir in einem nächsten Schritt hin?« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36)

In einem mehrstufigen Workshopverfahren (gemeinsame Gruppenarbeiten und Diskussionen) wurden unter anderem zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten erarbeitet. Dabei waren jeweils Kommunalpolitikerinnen und -politiker, der Gewerbeverein, einzelne private Investorinnen und Investoren, Mitglieder der Burgerschaft, Kadermitarbeiterinnen und -mitarbeiter der Verwaltung sowie die Verantwortlichen der Regionalplanung Oberwallis. Zudem wurden relevante Privatpersonen befragt und Planungsbüros mit der Erarbeitung möglicher Instrumente beauftragt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 37).

Die ersten Entwürfe für die Konkretisierung der Entwicklungsziele wurden bereits im Teilkapitel zu den Agendazielen beschrieben. Erste Resultate zu den möglichen Instrumenten zeigen, dass in Zukunft vermehrt Quartierpläne eingesetzt werden sollen, die sich nicht nur auf die Konkretisierung des BZR oder auf die Grundstücksarrondierung beschränken, sondern auch Anreize zur gemeinsamen Planung mehrerer Grundstücksnachbarinnen und -nachbarn setzen. Gleichzeitig ist eine signifikante Erhöhung der Ausnutzungsziffern und Baumassen im Zentrum ein erklärtes Ziel (Mitglieder der kommunalen Exekutive, P31: 37 und P32: 25; Mitarbei-

---

62 Gemeinde Visp (2013): *Masterplan Visp: Urbanes Bekenntnis – Unterlagen zur Medienkonferenz*. Online: [https://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1369144301-2013.05.21\\_Masterplan\\_Visp.pdf](https://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1369144301-2013.05.21_Masterplan_Visp.pdf) [Zugriff: 31.07.2014].



terIn der kommunalen Verwaltung, P33: 27). Eine weitere Konkretisierung dieser ersten Maßnahmen ist für die nächsten Schritte geplant.

### 5.8.3 Fazit: Passive lokale Governance in Visp

Die Handlungsrationale, die ich anhand der Wahl und Nutzung der raumwirksamen Policy-Instrumente in Visp aufzeige, lassen sich zusammenfassend als passiv in einem liberalen Sinn bezeichnen, jedoch mit einer zunehmenden Tendenz zur reaktiven Intervention in den letzten Jahren. Grundsätzlich prüfen die Baubehörden bei Baueingaben hauptsächlich die juristischen Vorgaben anhand des BZR und intervenieren selten – und auch dann eher in bauherrenfreundlicher Manier. Die optionalen Instrumente kommen ebenfalls in einer liberalen Art und Weise zum Einsatz: Vor allem die Ermöglichung privater Projekte steht bei der Nutzung von *Quartierplänen* im Vordergrund. Gleiches gilt für Instrumente wie die *informellen Gespräche*. Das Betreiben einer *aktiven Bodenpolitik* ist für die öffentlichen Behörden keine Option. Was sich jedoch in den letzten Jahren zeigte, ist eine zunehmende Frustration gegenüber der als zu passiv empfundenen öffentlichen Haltung. Dabei äußert sich eine zunehmende Abhängigkeit von privaten Investitionen und Interessen sowie vom »Glück«, dass diese Interessen sich häufig mit den öffentlichen Interessen deckten. Mit der erarbeiteten *Masterplanung* wollen Exekutive und Verwaltung die strategische Planung wieder vermehrt in die eigenen Hände nehmen und womöglich in Zukunft auch reaktiver respektive proaktiver gegenüber privaten Bauwilligen auftreten.

## 5.9 NATERS – »SCHLAFDORF – ABER POSITIV«

### 5.9.1 Übersicht über die Gemeinde

#### Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die politische Exekutive von Naters besteht aus sieben Mitgliedern. Der Gemeindepräsident hat in seiner Funktion ein 50-Prozent-Amt inne, seine Kolleginnen und Kollegen sind reine Milizpolitikerinnen und -politiker oder arbeiten (wie im Fall des Vorstehers für Bau und Planung) ein Arbeitspensum von 20 Prozent für die Gemeinde ab.<sup>63</sup> Der Gemeindepräsident vertritt die Gemeinde nach außen, führt den

---

63 Gemeinde Naters (2013): *Organisationsreglement*. Online: <https://www.naters.ch/gemeinde/beispiele/dateiliste/files3//organisationsreglement.pdf> [Zugriff: 27.07.2016];

Gemeinderat und ist Ressortchef für Finanzen. Für die hier relevanten raumplanerischen Fragen ist der Vorsteher Bau und Planung verantwortlich. Die Verwaltungsabteilung kann als wenig professionalisiert bezeichnet werden, sind doch lediglich der Bauverwalter und seine Sekretärin dort tätig. Die Legislative der Gemeinde Naters ist die Urversammlung, die sich mindestens zweimal im Jahr konstituiert.

### Kontextinformationen und Geschichte

Die Gemeinde Naters zählt rund 9.500 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt mitten im Oberwallis.<sup>64</sup> Der Ort liegt auf der Sonnenseite des Walliser Talbodens, nördlich des Flusses Rhône sowie der größten Oberwalliser Gemeinde Brig, und erstreckt sich vom Talgrund über mehrere tausend Höhenmeter bis hinauf zu den Berggipfeln, die bereits Teil des UNESCO-Weltnaturerbes der Aletsch-Gletscher-Region sind (angeblich ist Naters die Gemeinde der Schweiz mit dem höchsten Höhenunterschied zwischen tiefst- und höchstgelegenen Gemeindegebiet).<sup>65</sup>

Im Nordosten grenzt Naters an die Gemeinden der Talschaft Goms. Die heutige Siedlungslandschaft ist einerseits geprägt durch die topografische Lage, die nur in der Talsohle – in unmittelbarer Nähe des wichtigen nationalen und internationalen Bahnhofes Brig und neben dem gut erhaltenen historischen Ortskern – eine für das Wallis sehr dichte und hohe Bebauung zulässt.

Diese dichte Bebauung war aber erst möglich, nachdem der Fluss kanalisiert und die bebaubare Fläche Mitte des 20. Jahrhunderts entsumpft wurde. Die Bergflanken im Norden der Gemeinde sind vor allem mit Einfamilienhäusern besiedelt, während die noch höher gelegenen Weiler Blatten und Belalp sowie die (durch die 2010 beschlossene Gemeindefusion) neu dazugestoßenen Ortsteile Mund und Birgisch außer in den historischen Ortskernen vor allem Ferienhäuser aufweisen. Die geografische Lage machte Naters dank der Nähe zum international wichtigen Verkehrsknotenpunkt Brig und zum Industrieort Visp als Wohnort auf der sonnigeren Seite des Tales attraktiv.

Naters wuchs in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stetig. Ein signifikanter Wachstumsschub erfolgt seit der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels. Die Bahnverbindungen aus dem Berner Ober- und Mittelland zum nahen Bahnhof Brig

---

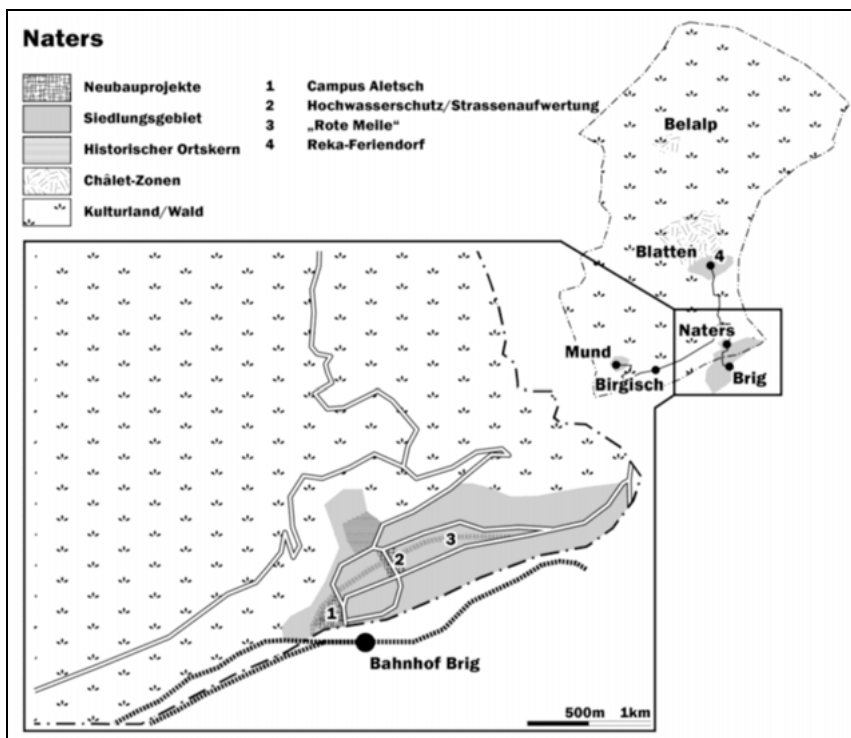
Website der Gemeinde Naters (2014). Online: <http://www.naters.ch/gemeinde/verwaltung/gemeinderat.php> [Zugriff: 26.06.2014].

64 Website der Gemeinde Naters (2014). Online: [www.naters.ch](http://www.naters.ch) [Zugriff: 26.05.2014].

65 Neue Zürcher Zeitung (2002): *Herrenhäuser, Heustadel und Langhaarziegen* (06.06.2002). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article857PF-1.399149> [Zugriff: 27.07.2016].

sind heute so schnell, dass sich immer mehr Walliserinnen und Walliser entscheiden, in ihrer Heimat wohnen zu bleiben, obwohl sie im Kanton Bern arbeiten.<sup>66</sup>

Abbildung 15: Übersichtskarte Naters



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

66 Neue Zürcher Zeitung (2010): *Der Lötschberg-Basistunnel als Katalysator* (19.11.2010). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/der-loetschberg-basistunnel-als-katalysator-1.8424188> [Zugriff: 27.07.2016];  
 Neue Zürcher Zeitung (2012): *Lötschberg-Basistunnel gibt Walliser Tourismus Schub* (21.09.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/loetschberg-basistunnel-verleiht-walliser-tourismus-fluegel-1.17633819> [Zugriff: 27.07.2016];  
 Neue Zürcher Zeitung (2003): *Zürich-Zermatt in drei Stunden* (10.09.2003). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article935AX-1.301290> [Zugriff: 27.07.2016].

Heute wächst Naters nicht nur wegen dieser verkehrstechnischen Verbesserungen, sondern auch, weil immer mehr (vor allem ältere und junge) Menschen aus den nahe gelegenen Oberwalliser Tälern weg- und in die größeren Talgemeinden zuziehen, da hier die Infrastrukturen des täglichen Lebens besser sind.

### **Aktuelle politische Agendaziele**

Die aktuellen politischen Agendaziele in Naters lassen sich im Grundsatz auf zwei Punkte reduzieren: Wachstum im Bereich Wohnen sowie Ausbau des Tourismus respektive der dazu nötigen Infrastruktur. Beide Ziele sind relativ einfach aus der Geschichte der Gemeinde sowie ihrer Lage nachvollziehbar. Sie sollen trotz der bald 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner den Charakter von Naters als »Dorf« nicht schmälern. Das erste Ziel soll dabei gemäß den Interviewaussagen der Exponentinnen und Exponenten der Gemeinde mittels einer weiteren Verdichtung respektive Überbauung der Siedlungsräume in der Talsohle erreicht werden. Hier sollen neue Überbauungen oder aber Ersatzneubauten für ältere Liegenschaften entstehen. Am Hang sind noch einige Flächen Bauland vorhanden, die in nächster Zeit mit Einfamilienhäusern bebaut werden. Die Siedlungsgrenzen sind in Bezug auf die eingezonten Flächen klar umrissen und sollen nicht mehr erweitert werden. Dies ist in Anbetracht der enormen Baulandreserven auch nicht nötig – ein Markt scheint für so viele Bauprojekte nicht vorhanden zu sein.<sup>67</sup> Die für ein Wachstum respektive für das Anziehen von neuen Einwohnerinnen und Einwohnern nötigen Qualitäten weist das Dorf – außer einer geplanten, verbesserten Anbindung für die Fußgänger an den Bahnhof Brig – gemäß seinen Exponentinnen und Exponenten bereits auf: Es sind eine gute Schulinfrastruktur, ein aktives Vereinsleben sowie kurze Wege in die umliegenden Grünräume vorhanden. Auch wurden zentrale öffentliche Räume einerseits neben den Gewässern und andererseits durch die Umnutzung des alten Bahntrassees der Matterhorn-Gotthard-Bahn geschaffen, womit eine zentrale Fussgänger Verbindung quer durch das Dorf geschaffen werden konnte.

Das zweite Ziel – die Verbesserung der touristischen Infrastruktur – soll mittels zweier Maßnahmen erreicht werden. Erstens soll durch die finanzielle Unterstützung der Gemeinde die vorhandene Tourismusinfrastruktur (wie das Parkhaus

---

67 Zudem kommt eine weitere Herausforderung auf die Gemeinde Naters zu: Das im Frühjahr 2013 vom Schweizer Stimmvolk angenommene neue Raumplanungsgesetz sieht die Rückzonung aller Baulandflächen vor, die nicht mittelfristig genutzt werden können. Dies würde im Zusammenhang mit der dadurch nötigen Auszahlung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer für die Gemeinde Naters zu einem großen Problem werden, da angesichts der enormen Baulandreserven nicht annähernd genug finanzielle Möglichkeiten für eine Entschädigung der Besitzenden vorhanden sind.

neben den Sportbahnen in Blatten) erweitert werden. Zudem finanziert die Gemeinde den Neu- und Umbau der bestehenden Seilbahn- und Skiliftanlagen mit. In diesem Zusammenhang ist als Fernziel der Bau einer direkten Pendelbahnverbindung vom Briger Bahnhof zum hoch gelegenen Weiler Blatten und von dort zur Aletsch-Region geplant. Zweitens ist in den höher gelegenen Gemeindegebieten der Neubau von Ferienhäusern trotz der angenommenen Zweitwohnungsinitiative und bis zu ihrer definitiven juristischen Auslegung noch immer ein wichtiges kommunales Ziel.

Die hier skizzierten politischen Agendaziele zeigen auch die geografische und funktionale Nähe zum größeren Brig deutlich auf. Denn nur diese unmittelbare Nähe macht die Verfolgung dieser zwei Agendaziele möglich. Naters versucht explizit, weder im Ortskern weitere Einkaufsmöglichkeiten zu schaffen noch die Ansiedlung neuer größerer Firmen anzustreben – obwohl die bestehenden lokalen Gewerbebetriebe so gut als möglich unterstützt werden sollen. Die Begründung für dieses Verhalten ist immer die Nähe zur Gemeinde Brig, die als Kernort der Agglomeration die meisten zentralörtlichen Funktionen bereits übernimmt. Naters definiert sich in diesem Sinn immer als »Vorort« und als ruhige »Schlafgemeinde« im Oberwallis – wobei beide Terme als positive Eigenschaften wahrgenommen werden.

### **Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele**

Die Gemeinde Naters machte anhand der letzten Überarbeitung des *Bau- und Zonenreglements* (BZR)<sup>68</sup> eine Standortbestimmung, die gemeinsam mit der Fachhochschule in Sion erarbeitet wurde. Die auch heute noch dominante Wachstumsstrategie<sup>69</sup> wurde damals beschlossen und im BZR verankert. Vor wenigen Jahren veranlasste die kommunale Exekutive eine Überarbeitung der strategischen Ziele. Dabei »resultierte eine Strategie, die wahrscheinlich für jede Gemeinde der Schweiz Gültigkeit hätte: Wohnattraktivität schaffen, das Gewerbe unterstützen« (private[r] AkteurIn, P20: 19). Für die Erarbeitung dieser Ziele wurde neben dem Ortsplaner auch die Verwaltung einbezogen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 32).

Die breite Bevölkerung wurde in diese Strategieerarbeitungsprozesse nicht einbezogen. Dasselbe gilt für die lokal wichtigen Investorinnen und Investoren: »Einfluss [auf die Zielsetzung der Gemeinde] nehmen können diese eigentlich nicht. Die Bauzonen bestehen und darauf kann man bauen, praktisch was man will.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 185) Die befragten Personen gehen davon aus, dass die Instrumente der direkten Demokratie, die kommunalen Wahlen oder auch

---

68 Gemeinde Naters (2000): *Bau- und Zonenreglement*. Online: <https://www.naters.ch/gemeinde/beispiele/dateiliste/files3/bau-und-zonenreglement.pdf> [Zugriff: 27.07.2016].

69 Die damaligen Strategieziele sind weder als Papierdokument noch online zu erhalten.

die bis jetzt nicht vorhandenen negativen Reaktionen über andere Kanäle wie E-Mail oder persönliche Netzwerke aufzeigen, wie die Bevölkerung im Großen und Ganzen hinter der Strategie der kommunalen Exekutive steht. »Die Behörden spüren, wo der Schuh drückt und was man im Moment machen sollte.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 104)

Zusätzlich zu diesem strategischen Papier erarbeitet die kommunale Exekutive alle vier Jahre *Legislaturziele*, die als Leitplanken ihrer Arbeit dienen sollen. Diese Legislaturziele entstehen in exklusiven Workshops, basieren auf den allgemeinen Strategiezielen und sind nicht öffentlich einsehbar (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 12).

## 5.9.2 Die Form der lokalen Governance in Naters

### Reguläre Policy-Instrumente

Das unbestritten wichtigste Policy-Instrument zur Planung und Steuerung der kommunalen raumordnungspolitischen Prozesse ist in Naters gemäß den Interviewaussagen das kommunale *Bau- und Zonenreglement* (BZR) – es ist »das eigentlich normale Planungsinstrument« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 44). Das BZR wurde Ende der 1990er Jahre im Zusammenhang mit einer grundlegenden Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Gemeinde das letzte Mal komplett überarbeitet. Die Neuausrichtungsdiskussion und die festgelegten Wachstumsziele – die damals auch durch den erwarteten Siedlungsdruck aufgrund der NEAT ausgelöst wurden – führten zu einer weiteren Ausweitung der Bauzonen am Hang, vor allem in W2-Zonen für den Bau von neuen Einfamilienhäusern. Ebenfalls wurden in der Fläche die bereits bestehenden W7-Zonen in Richtung Osten erweitert (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 20).

Die Nutzung des BZR erfolgt in Naters passiv, jedoch geprägt von einer liberalen Steuerungsidee. Sichtbar wird diese Handlungsmaxime vor allem bezüglich zweier, von allen Interviewpartnerinnen und -partnern geäußerter Handlungen der öffentlichen Behörde. Auf der einen Seite überlassen die Baubehörden die Planung und Gestaltung den privaten Bauwilligen und schreiten nur ein, wenn die technischen Kriterien des BZR verletzt werden.

»Wir arbeiten vor allem mit den normalen Planungsinstrumenten. Die sind ja vorgegeben. Normalerweise mischen sich die Baubewilligungsbehörden nicht in die Ästhetik der Architektur ein. Diesbezüglich sind wir sehr zurückhaltend. In der W2-Zone kann sich eigentlich jeder entfalten, wie er will. Ob das gut ist, sei offengelassen. Aber wenn jemand schon viel Geld ausgibt und im Gebäude selbst wohnen wird, soll er im Rahmen des Baureglements auch eine gewisse Freiheit haben, sich zu verwirklichen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 44)

Als wichtigste Behörde wird dabei die *Baukommission* bezeichnet, die – bestehend aus dem politischen Vorsteher Bau, einem weiteren Vertreter der Exekutive und dem Abteilungsleiter Bau – für die Vorprüfung und Begutachtung der Baugesuche federführend ist. Die Empfehlungen an die kommunale Exekutive werden von dieser in fast allen Fällen befolgt. Entsprechen die eingereichten Baugesuche den Vorgaben und sind sie vollständig, ist deren Bewilligung im Normalfall gegeben, denn »wenn alles stimmt von den Auflagen her, dann geht das immer zügig durch. Da haben wir ein gutes Einvernehmen mit den Bauwilligen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 21)

Was für die Einfamilienhauszonen gilt, lässt sich gemäß den Naterser Behörden im Grundsatz auch auf die deutlich auf räumliche Verdichtung ausgerichteten W6- und W7-Zonen im Zentrum der Gemeinde anwenden:

»Bei W7 ist die Verdichtung ja quasi schon vorgegeben. Aus der Sicht der haushälterischen Bodennutzung ist dies natürlich sinnvoll. Ob das optisch hübsch ist, ist eine andere Frage. Aber der Boden ist kostbar. Aber grundsätzlich machen wir auch bezüglich Verdichtung keine konkreten Vorgaben.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 44)

In Naters laufen auf den zentral gelegenen Arealen auch die größeren Neuentwicklungen mit »30 bis 40 Wohnungen, als normale, private Projekte über die Zonenordnung, und über die darin festgelegten Grenzabstände« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 69). Eine solche Herangehensweise hat in der Gemeinde Tradition und macht aus Sicht der Behörden auch Sinn: »Nur da ist es sehr flach und da ist auch noch der Bahnhof Brig in der Nähe. Dadurch ist es fast gegeben, dass man W7 bauen ließ und immer noch lässt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 52) Nach der Ausweitung der W7-Zonen Richtung Osten kam es zu gewissen Problemen mit den dort bereits ansässigen Einfamilienhausbewohnerinnen und -bewohnern:

»Richtung Sportplatz haben wir W7, und die werden auch teilweise gebaut. Die Nachbarn, die früher da Einfamilienhäuser gebaut haben, sind natürlich nicht zufrieden. Aber das sind keine Gründe, um nicht zu bewilligen. Die EFH stehen auch in den W7-Zonen. Der Zonenplan ist da bereits seit Langem so, dass man auch hoch bauen kann, und das wollen wir ja auch. Und darum lassen wir diese Einsprüche auch nicht gelten.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 21)

Bei den öffentlichen Akteurinnen und Akteuren besteht anscheinend ein Konsens darüber, dass ein Einmischen einerseits in Gestaltung und andererseits in die Bauvolumen und Ausnutzungen nicht den Aufgaben des lokalen Staates entspricht. »Denn wir müssen ja keinen Einfluss nehmen, wenn der Markt »tiptop« läuft – und das tut er, vor allem bei Eigentums- und Mietwohnungen.« (Mitglied der kommu-

nenalen Exekutive, P17: 60) Die einzigen Momente, bei denen sich die öffentlichen Behörden einbringen, sind Fälle von Einsprachen. Dabei geht es hauptsächlich um eine Vermittlungsleistung zwischen den Streitparteien.

»Bei einer Einsprache gibt es ein reguläres Verfahren, das man von unserer Seite her rechtsstaatlich korrekt durchzieht; da gibt es sowieso sehr wenige Einflussmöglichkeiten – jedoch Vermittlungsmöglichkeiten. [...] Wenn die Einsprache fundiert ist, muss man dann eben das Baugesuch anpassen lassen. Aber ansonsten ist das ein behördliches Verfahren, in dem wir als Behörde bezüglich den Details nicht viel Einfluss nehmen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 108)

Die zweite Beobachtung, die einen liberalen Handlungsansatz der Bauverwaltung sowie der lokalen Exekutive sichtbar macht, ist die Bereitschaft zur Erschließung möglichst vielen Baulandes. Die lokalen Behörden haben sowieso die Verpflichtung, Bauland infrastrukturtechnisch (Zufahrt, [Ab-]Wasser, Strom) zu erschließen, sobald Baugesuche eingehen und bewilligt werden. Die proaktive Erschließung dient den Behörden aus zwei Perspektiven. Einerseits wollen sie durch die Tatsache der Erschließung für Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer Anreize zur Projektierung geben, die Wachstum ankurbeln (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 7):

»Im Bereich W2 hatten wir vor fünfzehn Jahren fast keine erschlossenen Bauparzellen. So hatten viele, die eigentlich ein Einfamilienhaus bauen wollten, hierzu in Naters gar keine Möglichkeit. Man hat sich dann strategisch dazu entschieden, bei der Haselmatterstraße alles zu erschließen. Und da kommen jetzt auch einige W2-Überbauungen zustande. « (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 20; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 9)

Andererseits lassen sich zukünftige Entwicklungen über die öffentliche Planung von Quartierstraßen mittels geschickt geplanter Erschließungsbauten in gewissem Sinn steuern:

»Jetzt haben wir wieder oberhalb von Naters eine Terrasse erschlossen, die eigentlich bereits lange Bauland ist, aber nach dem Boden bestand bis anhin keine Nachfrage. In letzter Zeit wurden aber vereinzelt Baugesuche eingereicht. Deshalb musste ich als zuständiger Gemeinderat für Raumplanung sagen: ›Halt! Jetzt kommt hier ein Haus, und hier ein Haus, und hier ein Haus. Da braucht es zuerst eine Straße.‹ Wir können ja mit der Straßenerschließung nicht warten, bis plötzlich alle Hausecken umfahren werden müssen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 23)



Etwas strikter sind die Regeln des BZR in den höher gelegenen Gemeindegebieten, in den Gebieten der Ortsteile Blatten, Belalp, Mund und Birgisch. Mittels klar definierter Bauvorgaben in den Kernzonen (wie vorgeschriebenes Mauerfundament und Erdgeschoss, gefolgt von Holzbauweise für die weiteren Stockwerke) wird hier versucht, Neubauten in die bestehenden Ortsbilder einzugliedern und so den »Walliser Châlet-Stil [zu] erhalten« (Mitglied der kommunalen Exekutivem P19: 133).

Ähnliches gilt für den zentral gelegenen Ortskern der Gemeinde Naters. Hier bestand die Angst, dass bei zu restriktiven Auflagen bezüglich des Heimatschutzes die Leute wegziehen und der Kern somit verwaisen würde. Gemeinsam mit dem Kanton fand man Lösungen:

»Man kam den Eigentümern mit einer höheren Ausnützung entgegen. Zudem sind die bautechnischen Anforderungen für den Innenausbau gelockert worden. Wenn man nun durch das alte Dorf läuft, dann sieht man nicht mehr viele Häuser und Wohnungen, die nicht umgebaut oder renoviert wurden. Von außen sieht man das nicht zwingend, aber von innen sind die super schön neu gemacht worden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 20)

Trotz allem, und zum Schutz des Ortsbildes, sind nicht alle gewünschten Ausbauten möglich. Dies hält jedoch die Besitzerinnen und Besitzer nicht davon ab, hier zu investieren. »Auch Junge investieren, da haben wir großes Glück. Denn viele Gemeinden haben Probleme, dass ihre Dorfkerne zunehmend zerfallen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 153)

### Optionale Policy-Instrumente

Bezüglich der Nutzung optionaler Planungsinstrumente können in Naters folgende genannt werden: *Quartierpläne* sowie *öffentliche Architekturwettbewerbe*. Erstere dienen in Naters vor allem den privaten Bauwilligen, die entweder große oder mehrere nebeneinander liegende Grundstücke projektieren wollen. Die Verantwortlichen der Gemeindebehörden verweisen im Zusammenhang mit Quartierplänen immer wieder auf die Freiwilligkeit dieses Instrumentes hin: »Es sind nicht wir, die diese Pläne erarbeiten. Das ist die Sache der Bauherren.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 68) Es sind gleichzeitig für die Privaten doch auch gewisse Anreize gegeben, *Quartierpläne* zu erstellen, ermöglichen sie doch eine erhöhte Ausnutzung um 10 Prozent sowie in bestimmten Fällen auch die Abweichung von den vorgegebenen Grenzabständen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 64). Diese erhöhte Ausnutzung gibt es für die privaten Bauwilligen jedoch nicht zwingend gratis: »Da haben wir den Vorteil, dass wir in bestimmtem Maße etwas fordern können von Seiten Gemeinde, zum Beispiel einen Fußgängerdurchgang durch die Überbauung oder bessere Erschließungen des Areales.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 60) In einigen wenigen Fällen wurden auch breitere Gehsteige von der Gemeinde erfolgreich eingefordert.

Für einen passiv-liberalen Umgang bei den *Quartierplänen* spricht auch folgende Aussage: »Auch die Gestaltung von öffentlichen Wegen und Freiräumen ist freiwillig. Da gibt es keine Pflicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 68) Werden diese dann jedoch nicht miteingeplant, müssen die Privaten zwar auf den Bonus, jedoch nicht auf die Baubewilligung verzichten: »Wir überprüfen jeweils nur, ob die Projekte mit Quartierplänen unseren Vorstellungen entsprechen. Dann genehmigen wir sie und folglich können die Parzellen überbaut werden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 68, vgl. auch P19: 35)

Wenn es um die Baulandreserven in den höher gelegenen Gemeindegebieten geht, ist eine gewisse reaktive Haltung der Gemeindebehörde bei der Nutzung von *Quartierplänen* sichtbar:

»Es geht darum, dass man ganz klar festlegt, wo die Châlets zum Stehen kommen. Denn das sind ganz viele kleine Parzellen und jeder wirkt auf seiner Parzelle. Dann steht eines vielleicht schräg. Mit dem Quartierplan gelten die Parzellengrenzen und die eigentlich erforderlichen Grenzabstände nicht mehr zwingend: Die Châlets werden dann entsprechend besser angeordnet.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 113)

Das zweite *optionale Policy-Instrument*, das in Naters genutzt wird, sind *öffentliche Architekturwettbewerbe*. Bis jetzt kamen diese neben öffentlichen Infrastrukturbauten wie Schulhäusern oder Altersheimen – bei denen architektonische Konkurrenzverfahren durch den Kanton ab einer gewissen Größe vorgeschrieben sind – vor allem bei zwei relevanten Entwicklungsprojekten zum Einsatz; einerseits bei der Entwicklung der *Roten Meile*, der als Fuß- und Langsamverkehrsweg neu gestalteten ehemaligen Bahntrasse der Matterhorn-Gotthard-Bahn, und andererseits beim 2009 abgeschlossenen Wettbewerb für das Projekt *Aletsch Campus* (Informationszentrum zur UNESCO-Weltnaturerbe-Region Aletsch, Wohnungen und öffentliche Kindertagesstätte). Bei beiden Projekten war die Gemeinde Grundeigentümerin, was die Organisation des Wettbewerbs unter ihrer Federführung ermöglichte (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 64). Für die *Rote Meile* ging dem Architekturwettbewerb eine öffentliche Ideensammlung für das langgestreckte Areal voraus. »Von der Wasserstraße zum Nostalgietram, das rauf- und runterfährt, kam alles. Die Mehrheit wollte aber eine Fußgänger- und Velozone – die dann vom Siegerteam architektonisch überzeugend umgesetzt wurde« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 64)

Teil des Wettbewerbs für den *Campus Aletsch* waren eine städtebauliche Studie zur Erweiterung des bereits zuvor projektierten Informationsgebäudes und konkrete Ideen für die architektonische Umsetzung der Gebäude.

»Und dann hat man festgestellt, dass es eigentlich schade wäre, nur einen Teil des Areals für das Informationszentrum zu verwenden – ohne zumindest einmal die Möglichkeit überprüft

zu haben, ob man städtebaulich die zentral gelegene Fläche gegenüber dem Bahnhof Brig ebenfalls nutzen möchte. Das war dann Teil des internationalen Wettbewerbs. Weil wir das initiiert haben und Bodeneigentümer sind, konnten wir nach öffentlichen Interessen entscheiden – bevor das Baurecht an die Entwicklungsfirma weitergegeben wurde.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 72)

Den privaten Bauwilligen überlässt die Gemeinde auch bei größeren Projekten die Entscheidung für oder gegen einen Architekturwettbewerb. Diese passive Haltung in liberaler Manier führt dazu, dass aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner *private Architekturwettbewerbe* bis jetzt in Naters noch nicht durchgeführt wurden – aber auch, weil eine häufig in der Gemeinde tätige Immobilienentwicklungsfirma einem Architekten gehört. Bei den anderen Projekten werden Architekturwettbewerbe häufig aus Kostengründen nicht als sinnvoll erachtet (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 80).

Als letztes *optionales Policy-Instrument* wurde von den Interviewpartnerinnen und -partnern die *Ortsbildkommission* erwähnt, die bis Ende der 1990er Jahre bestanden hat. Die Aufgabe der Kommission war der Schutz des Ortsbildes, den sie vor allem hinsichtlich der historischen Ortskerne in den Kernzonen wahrnahm. Es gab jedoch bezüglich der Auslegung ihrer Entscheidungen Konflikte, was schließlich zu ihrer Abschaffung führte (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 52; vgl. auch Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 165).

### Weitere Policy-Instrumente

Als erstes *weiteres Policy-Instrument* soll für den Fall Naters die Nutzung der *Bodenpolitik* beschrieben werden. In den 1980er und 1990er Jahren kaufte die Gemeinde einige Liegenschaften, um genug Reserveland für die notwendige kommunale Infrastruktur aufzuweisen, die beim stetigen Wachstum der Bevölkerungszahlen notwendig werden würde. Bis heute sind diese Areale mit Schulhäusern, erweiterten Sportanlagen sowie einem Altersheim bebaut (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 60).

Grundsätzlich sprechen alle Befragten von einer Absenz *strategischer Bodenpolitik* in Naters. »Bodenpolitik machen wir in Naters grundsätzlich nicht. Wir wollen keinen Boden dem privaten Markt vorenthalten.« (Mitglieder der kommunalen Exekutive, P19: 89 und P17: 60; MitarbeiterInnen der kommunalen Verwaltung, P18: 84 und P44: 17) Als quasi-öffentliche Institution betreibt die Burgerschaft *Bodenpolitik* in Bezug auf das Bauland in den höher gelegenen Ortsgebieten und da vor allem für Ferienhäuser. Die daraus folgenden Baugesuche werden von den Behörden jedoch normal gemäß dem BZR abgewickelt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 60).

Zwei Ausnahmen hinsichtlich *kommunaler Bodenpolitik* können in den letzten zehn Jahren jedoch ausgemacht werden. Einerseits wurde das Gebiet, auf dem

gegenwärtig der *Campus Aletsch* entstehen soll, ebenfalls vor circa 20 Jahren günstig erworben, nachdem ein Schreinereibetrieb abgebrannt war. Hier war die Handlungsmaxime im Vergleich zu den nötigen Reserven für die kommunalen Infrastrukturbauten etwas strategischer, »liegt doch das Areal sehr zentral« (Mitglied der kommunalen Exekutivem P17: 62). Dieses Areal wurde bis zuletzt als öffentlicher Parkplatz genutzt und nach dem erfolgreichen *öffentlichen Architekturwettbewerb* im *Baurecht* an die Entwicklungsfirma abgegeben.

Die andere Ausnahme war der Kauf des nach dem Bau einer Neubaustrecke überflüssig gewordenen Bahntrassees der Matterhorn-Gotthard-Bahn. Hier griff die Gemeinde in die bereits laufenden Verkaufsverhandlungen ein, da die Idee einer öffentlichen Nutzung relativ schnell aufkam (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 64).

»Dieses relativ günstige Land konnte die Gemeinde dann kaufen. Das war doch ein rechter Betrag, da die Fläche aufgrund der großen Länge doch ziemlich groß ist. Einige Politiker fanden dann diesen Landkauf für die Fußgänger auch übertrieben. Die Mehrheit des Gemeinderates war aber einsichtig und brachte die Abstimmung an der Urversammlung mit hohen Zustimmungsraten durch.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 68)

Mittels des zuvor beschriebenen Architekturwettbewerbs wurde aus Sicht der Gemeindeverwaltung statt dem »trennenden Trassee, das durch die ungesicherten Bahnübergänge auch ein beträchtliches Sicherheitsrisiko aufwies, ein weitherum beachteter, schön gestalteter, verbindender Fußweg« geschaffen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 64).

Die Haltung der öffentlichen Behörde bezüglich der eigentlich nicht vorhandenen *strategischen Bodenpolitik* wird von einem halb-privaten Planer formuliert und mittels folgenden Beispiels auch kritisiert:

»Hier geht die Rote Meile durch, das Gebiet gehört der Gemeinde. Hier ist eine Anrainerin, die Besitzerin eines Einfamilienhauses, verstorben. Dieses Haus überließ man dem Markt. Meiner Meinung nach ist das völlig unverständlich, egal was das bei einem öffentlichen Kauf gekostet hätte. Das Grundstück liegt in einer W6- oder sogar eine W7-Zone. Hier rundherum stehen historisch bedingt alles Ein- oder Zweifamilienhäuser. Hier ist der alte Bahnhof, wo man mit dem Kaffee und dem Platz eine sensationelle Qualität geschaffen hat. Ich habe nachgeschaut, wer das gekauft hat: eine Investorengruppe. Die werden das dicht und hoch bebauen. Ein Turm an diesem Ort bedeutet jedoch eine krasse Verminderung der öffentlichen Aufenthaltsqualität.« (private[r] AkteurIn, P20: 135)

Viele der Verantwortlichen der öffentlichen Behörden sind in Naters bereits seit einiger Zeit tätig, wohnen auch teilweise im Ort. Bezüglich *formeller* und *informeller Netzwerke* hat diese Tatsache einen bestimmten Einfluss. Unter anderem mittels ge-

schickten Nutzens von persönlichen Netzwerken üben die Behördenvertreterinnen und -vertreter zwar wenig, aber doch Einfluss auf die Projektentwürfe aus. Denn diese entstehen ja nicht einfach über Nacht:

»Es ist ganz selten so, dass ein Architekt einfach kommt und ein großes Projekt fixfertig eingibt. Man weiß das häufig über persönliche, teilweise auch über formelle Kontakt- und Terminanfragen bereits vorher. [...] Es kam auch schon vor, dass einer eine große Parzelle überbauen wollte und zwei Vorschläge brachte, mich um meine Meinung fragte. Dann schlage ich auch immer vor, den Ortsplaner miteinzubeziehen. Das hat den Vorteil, dass man bei der Projektauflage auch sagen kann, dass die Gemeinde, der Gemeinderat dahintersteht, und auch der Raumplaner. Da ist die Gefahr einer Einsprache tiefer.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 115)

Die Gemeindebehörden in Naters nutzten in den letzten Jahren als weiteres Instrument auch das *kommunale Parkplatzreglement*, um neue Anreize für die Nutzerinnen und Nutzer des motorisierten Individualverkehrs zu schaffen sowie um Verkehrsströme zugunsten des Langsamverkehrs zu verschieben. Dieses Projekt entstand in einem Workshop mit einem privaten Planungsbüro, der dazu dienen sollte, die »kleinen und als wenig schlagkräftig wahrgenommenen Instrumente nutzen zu lernen« (private[r] AkteurIn, P20: 175).

»Man hatte ein Parkplatzreglement, welches für ganz Naters einheitliche Gebühren postulierte. Man hat dann konstatiert, dass im Gewerbegebiet günstigere Parkplätze angeboten werden sollen. Gleichzeitig kann man dort, wo man keine parkierten Fahrzeuge möchte, die Preise erhöhen. So merkte man, dass man über das Parkplatzreglement wirklich gewisse Strategien bezüglich Langsamverkehr, Wohnqualität und Sport umsetzen kann.« (private[r] AkteurIn, P20: 179)

Als letztes weiteres Steuerungsinstrument kann das einmalige Nutzen von *kantonal* und *national finanzierten Hochwasserschutzprojekten* genannt werden. Die in der letzten Dekade neu erarbeiteten Vorschriften machten einen umfassenden Neubau des Hochwasserdispositives für den quer durch das Gemeindegebiet und den Ortskern fließenden Kelchbach notwendig. Im Gebiet des Ortskernes wurden dabei von Seiten der Gemeinde öffentliche Räume neu organisiert und gestaltet:

»Der ganze Teil des Hochwasserschutzes im Dorf wurde neu gebaut. Es gibt nun ein neues Gerinne, welches offen ist, mit dreifacher Kapazität. Dabei änderten wir die funktionalen Erschließungen: Zuvor war in der Mitte der Bach, und auf beiden Seiten gab es eine Straße mit Trottoir. Jetzt neu haben wir auf der einen Seite eine zweispurige Straße und auf der anderen Seite die ganze Fläche für die Fußgänger.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 95)

Diese Ausbauten kosteten die Gemeinde praktisch nichts, da die grundlegende Infrastruktur zu 95 Prozent von Bund und Kanton übernommen wurden. Bezahlt werden mussten lediglich die Einrichtungen für den öffentlichen Raum (wie zum Beispiel Sitzbänke und Bäume) (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 11). So konnte dieser sehr zentral gelegene öffentliche Raum günstig erweitert und aufgewertet werden.

### 5.9.3 Fazit: Passive lokale Governance in Naters

Die in Naters beobachteten Handlungsrationale lassen sich zusammenfassend als passiv einordnen. Die öffentlichen Behörden nehmen sich in vielen raumordnungspolitischen Entscheidungen stark zurück und nutzen als wichtigste instrumentelle Grundlage das BZR in einem liberalen Sinn, indem sie sich vor allem dafür einsetzen, faire Verfahren anzubieten. In diesen fairen Verfahren soll es allen Bauwilligen möglich sein, ihre Bauvorhaben umzusetzen, wenn sie den aufgestellten Regeln entsprechen. Dementsprechend treten die Behörden gegenüber den Bauwilligen passiv auf und überlassen den privaten Akteurinnen und Akteuren weitestgehend Gestaltungsfreiheit – auch wenn die Bauabsichten die möglichen Gebäudehöhen und Ausnutzungsvolumen nicht voll ausschöpfen. Die liberalen Handlungsrationale sind auch daran zu erkennen, dass die Gemeinde Naters möglichst proaktiv Bauzonen mit Straßen und notwendigen Infrastrukturen erschließt – als Dienstleistung und um Bauwillige anzulocken. Ähnliches gilt für die *Quartierpläne*, die als Instrumente für das Erreichen einer höheren Nutzung durch private Akteurinnen und Akteure benutzt werden können. Es besteht jedoch keine Nutzungspflicht auf bestimmten Grundstücken. Einzelne von den Interviewpartnerinnen und -partnern geschilderte Handlungen zeigen in Ausnahmefällen auch reaktivere Handlungsrationale. Diese betreffen den einmaligen *Bodenkauf* für die *Rote Meile* sowie die Organisation des *Architekturwettbewerbs* mit starker öffentlicher Mitsprache für den *Campus Aletsch*.



## **6. Gemeinden unter Schrumpfungsdruk**

---

Das zweite empirische Kapitel steht ganz im Zeichen der Untersuchungsgemeinden, die in den letzten Jahrzehnten Schrumpfungsprozesse erlebten. Der Textaufbau folgt dabei dem letzten Kapitel, das heißt, ich erläutere zuerst in einem Überblick die Treiber für regionale und lokale Schrumpfungsprozesse und gehe danach in den Fallbeschreibungen der drei Gemeinden Arbon, Rorschach und St. Margrethen detaillierter auf die Nutzung der raumwirksamen Policy-Instrumente sowie die vorherrschenden Handlungsrationale ein.

### **6.1 DIE TREIBER FÜR SCHRUMPFUNGSPROZESSE IN DEN UNTERSUCHUNGSGEMEINDEN**

Wie bereits im letzten Kapitel beschreibe ich in diesem Überblick den soziogeografischen Großraum, in dem sich die drei weiteren Untersuchungsgemeinden befinden, die schrumpfen oder stagnieren. Zu Beginn beschreibe ich die wirtschaftliche und geografische Situation der Region am Südufer des Bodensees, dabei gehe ich vor allem auf die wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre sowie auf die Randlage innerhalb respektive neben einer metropolitanen Kernregion ein. In einem zweiten Schritt werden die externen Einflussfaktoren beschrieben, welche die drei Gemeinden letztendlich in eine ökonomische Abwärtsspirale brachten.

Die hier im Fokus stehende Region, die am Südufer des Bodensees in der Ostschweiz liegt, wird geografisch durch zwei Merkmale geprägt. Einerseits wird sie durch den Alpenrhein im Osten sowie den Bodensee im Norden natürlich begrenzt. Im Süden bilden andererseits die beginnenden Voralpen des Appenzellerlandes einen starken landschaftlichen Kontrast. Nur im Westen geht die Region topografisch ohne eine starke Landschaftsstufe oder Begrenzung durch ein Gewässer in den anschließenden Kanton Thurgau über. Die Gewässer im Osten und Norden bilden gleichzeitig die Landesgrenzen zu Deutschland und Österreich, was dieser Region eine zusätzliche Charakteristik gibt. Wichtigster Ort der Region ist St. Gallen,



der die meisten Zentrumsfunktionen wahrnimmt. Das Einzugsgebiet St. Gallens reicht mit seinen Arbeitsplätzen und Pendlerströmen bis weit ins Rheintal, zum Bodensee und auch in Richtung Westen, ins Toggenburg und ins Appenzellerland. Es umfasst somit auch die drei hier im Fokus stehenden Fallgemeinden. Gleichzeitig muss aber auch gesagt werden, dass es ebenfalls viele Berufspendlerinnen und -pendler gibt, die aus der Region um St. Gallen durch die halbstündlichen Eisenbahnverbindungen nach oder in die Nähe von Zürich pendeln. Die Bahnfahrt dahin dauert etwas länger als eine Stunde. St. Gallen ist somit ein Zentrum zweiter Kategorie (wie auch Winterthur), jedoch für die drei Fallgemeinden von Relevanz.

Die ganze Region rund um St. Gallen, das Südufer des Bodensees sowie das untere Rheintal sind seit jeher geprägt von großen landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie eher kleineren und mittelgroßen Gemeinden. Arbon und Rorschach zählen gemeinsam mit Romanshorn, neben der Kernstadt St. Gallen, seit Langem zu den größeren Gemeinden der Region und weisen Zentrumsfunktionen und Arbeitsplätze auf. Die drei hier im Fokus stehenden Gemeinden waren für viele Jahrzehnte regional wichtige Industriestandorte und wuchsen dementsprechend auch einwohnermäßig. Sie waren in der Blütezeit ihrer Industrie, ab Mitte des letzten Jahrhunderts, somit eher Orte mit mehr hin- als wegpandelnden Personen – was stärker für Arbon und Rorschach, schwächer für St. Margrethen gilt. Diese Tatsache widerspiegelt auch die generelle Entwicklung der Siedlungslandschaft der Region: Während Arbon, Rorschach und St. Gallen als Zentren mit einer relativ hohen Dichte wuchsen, war in den sie umgebenden Gemeinden vor allem ein Wachstum in die Fläche (meist durch Einfamilienhäuser) zu beobachten. Erst die letzten beiden Jahrzehnte brachten eine Änderung im Pendlerverhalten der Bevölkerung der Region. Es wird zunehmend entweder nach St. Gallen oder ins Zentrum der Metropolregion Zürich gependelt. Arbon und Rorschach wurden so zu Wegpendlergemeinden.

Diese Entwicklung ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen: Erstens auf den Niedergang der regional wichtigen Industriebetriebe, der die Gemeinden der Region seit Mitte der 1980er Jahre vor komplett neue Herausforderungen stellte (Details zur Lage in Arbon, Rorschach und St. Margrethen folgen in den Fallstudien). Die zuvor prosperierenden Gemeinden verloren Einwohnerinnen und Einwohner sowie Steuersubstrat. Viele Grundstücke verloren zudem an Wert. Der Zuzug von sozioökonomisch schlechter gestellten Personen machte höhere Ausgaben im Sozialbereich nötig, die nur über die Erhöhung des Steuerlevels oder über den kantonalen Finanzausgleich finanziert werden konnten. Zudem weisen die ehemaligen Industriegemeinden unübersehbare urbane Brachen an zentraler Lage auf, die eine Neuentwicklung nötig machen. Zweitens ist der Ausbau des S-Bahn-Systems in der Ostschweiz, der in den letzten fünf Jahren zu mehr und neuen kantonalen Di-

rektverbindungen führte<sup>1</sup>, zu einem gewissen Ausmaß für die Neuausrichtung der Pendelverbindungen in der Ostschweiz verantwortlich zu machen. Die neuen Verbindungen des öffentlichen Verkehrs sind demnach auch für eine gewisse Erholung der wirtschaftlichen Situation der Gemeinden der Region verantwortlich – zusammen mit dem Zuzug vieler EU-Bürgerinnen und -Bürger aus Süddeutschland sowie den im Vergleich zur Region Zürich niedrigeren Bodenpreisen.<sup>2</sup>

## 6.2 ARBON – »STADT DER WEITEN HORIZONTE«

### 6.2.1 Übersicht über die Gemeinde

#### Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die politische Exekutive der Stadt Arbon besteht aus fünf Personen, wovon das Amt des Stadtmanns (Gemeindepräsidium) in Vollzeit besetzt ist, die anderen vier ein Teilzeitpensum ohne genaue Stellenprozentangaben aufweisen.<sup>3</sup> Der Stadtmann und seine Abteilung sind für die Repräsentation der Gemeinde nach außen, für die Führung und Organisation von Verwaltung und Gemeindepolitik sowie neben anderen Aufgaben für Stadtentwicklung und Kommunikation verantwortlich. Das städtische Bauamt unterliegt der strategisch-politischen Führung des Vorstehers Bau, Freizeit und Sport. Die Bauverwaltung weist neben den Kaderleuten mehrere Positionen hinsichtlich Raumplanung und Hochbau auf. Da mit der Stabstelle für Stadtentwicklung und Kommunikation – angesiedelt im Ressort Präsidiales – zudem seit 2007 noch eine Position mit rein strategischen und kommunikativen Aufgabenbereichen in raumordnungspolitischen Fragen vorhanden ist, kann die Verwaltung als professionalisiert bezeichnet werden. Die politische Legislative Arbons ist als Parlamentsbetrieb organisiert.

---

1 Neue Zürcher Zeitung (2013): *Der Ringkanton erhält einen Ringzug* (04.12.2013). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/der-ringkanton-erhaelt-einen-ringzug-1.18197536> [Zugriff: 27.07.2016].

2 Neue Zürcher Zeitung (2012): *Hoch hinaus am Bodensee* (14.10.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/hoch-hinaus-am-bodensee-1.17680339> [Zugriff: 27.07.2016].

3 Stadt Arbon (2006): *Gemeindeordnung der Stadt Arbon*. Online: [http://www.arbon.ch/files/GEMEINDEORDNUNG\\_mit\\_Art\\_49bis\\_28.05.13\\_DEFINITIVE\\_VERSION\\_Schoop.pdf](http://www.arbon.ch/files/GEMEINDEORDNUNG_mit_Art_49bis_28.05.13_DEFINITIVE_VERSION_Schoop.pdf) [Zugriff: 03.07.2014];

Website der Stadt Arbon (2014). Online: <http://www.arbon.ch/verwaltung-politik/stadtrat> [Zugriff: 03.07.2014].

## Kontextinformationen und Geschichte

Die Stadt Arbon weist rund 14.000 Einwohnerinnen und Einwohner auf und liegt am Südufer des Bodensees.<sup>4</sup> Die Gemeinde ist eingebettet zwischen dem See im Norden und den sanft ansteigenden Hügeln im Süden. Die heutige Siedlungslandschaft ist geprägt durch die Industriegeschichte Arbons. Ab dem 18. Jahrhundert wuchs der zuvor bedeutungslose Ort durch erste Leinwand-Manufakturen zum regionalen Zentrum. Die Industrialisierung brachte zuerst zahlreiche Seidenwebereien und Färbereien, später Maschinenfabriken. Die Saurer-Fabrik, in der Stickmaschinen, Nutzfahrzeuge und später Webmaschinen gebaut wurden, wurde zum größten Industriebetrieb der Ostschweiz.

Ein starkes Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern war aufgrund der wirtschaftlichen Hochkonjunktur der Maschinenindustrie bis Ende der 1970er Jahre zu verzeichnen.<sup>5</sup> Die Produktion von Lastwagen und Maschinen wurde in den 1980er Jahren immer stärker zurückgefahren und das Werk schließlich 1987 aufgegeben. Dies hatte einen starken Bevölkerungsrückgang und einen wirtschaftlichen Niedergang Arbons zur Folge, der zu steigenden lokalen Ausgaben und sinkenden Steuereinnahmen führte.<sup>6</sup>

Der Ortskern der Stadt Arbon – der von der Bahnlinie zwar durchquert wird, aber nicht unmittelbar am Bahnhof liegt – ist mittelalterlich geprägt und dicht bebaut. Um den historischen Kern sind städtisch anmutende Zeilenbauten und viele Mehrfamilienhäuser zu finden. Die Ortsteile Stachen und Frasnacht – die seit der Gemeindefusion 1998 zu Arbon gehören – sind ländlicher geprägt und weisen neben den eigenen Dorfkernen vor allem Einfamilienhäuser auf. Die durch die Werksaufgabe entstandenen, zentral neben dem Bahnhof liegenden urbanen Brachfelder wurden in den letzten 20 Jahren, wenn überhaupt, dann lediglich mit Zwischennutzungsfunktionen belegt. Naherholungsgebiete, die auch unter Touristinnen und Touristen bekannt sind, sind reichlich vorhanden: In der Form des großzügigen Stadtparks am See oder in den umliegenden, hauptsächlich landwirtschaftlich genutzten Flächen.

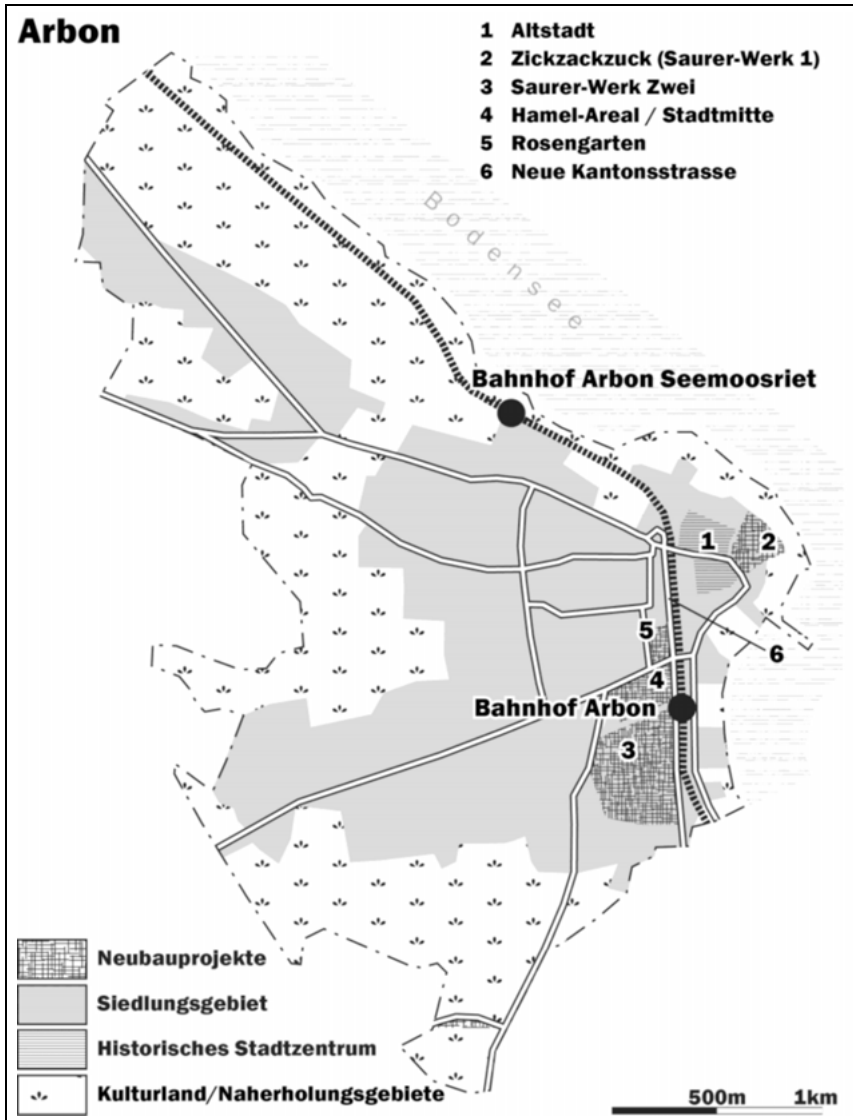
---

4 Website der Stadt Arbon (2014). Online: [http://www.arbon.ch/ueberarbon/zahlen\\_fakten](http://www.arbon.ch/ueberarbon/zahlen_fakten) [Zugriff: 03.07.2014].

5 Website der Stadt Arbon (2014). Online: <http://www.arbon.ch/ueberarbon/geschichte> [Zugriff: 03.07.2014].

6 Neue Zürcher Zeitung (2012): *Ein neuer Arboner Stadtteil aus der Asche* (20.08.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/ein-neuer-arboner-stadtteil-aus-der-asche-1.17502333> [Zugriff: 27.07.2016].

Abbildung 16: Übersichtskarte zu Arbon



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

### Aktuelle politische Agendaziele

Die Arboner Agendaziele sind stark geprägt von der geschilderten ökonomischen Situation, die sich durch die Betriebsaufgabe der großen Industriefirmen entwickel-

te. Die Agendaziele entsprechen den Interviewaussagen sowie den Angaben der Website zur Stadtentwicklung in Arbon.<sup>7</sup> Die *Legislaturziele* wurden in den letzten Jahren lediglich sehr unspezifisch formuliert.<sup>8</sup> Oberstes Ziel ist demnach ein Wachstum der Bevölkerungszahlen und Arbeitsplätze sowie ein finanzieller *Turn-around*, wobei sich das Wachstum auf sozioökonomisch besser gestellte Personen bezieht.

Die Ansiedlung von neuen Einwohnerinnen und Einwohner sowie von Arbeitsplätzen ist auf den zentralen Arealen rund um den Bahnhof geplant – und dabei vor allem in den projektierten Überbauungen auf den zentral gelegenen urbanen Brachflächen. Diese Strategie reflektiert die proklamierte Verdichtung nach innen, welche die vorhandenen Grünräume rund um das Siedlungsgebiet schützen soll, wo auch gemäß kantonalen Richtlinien nicht mehr eingezont werden darf. Ein zweites Ziel ist die Neuentwicklung eines urbanen Zentrums auf der Brache beim Bahnhof, zu dem auch eine bessere städtebauliche Verbindung zur und Erschließung der Altstadt gehört. Die Umlegung des Durchgangverkehrs vom historischen Ortskern auf die neue Kantonsstraße soll hierbei helfen. Die Altstadt soll durch die Reduktion der Autofahrten sowie der Parkplätze wieder ein Ort der Begegnung, des Ausgehens und Einkaufens werden. Schließlich sind die Erhaltung und der weitere Ausbau der Naherholungsgebiete in Arbon ein weiteres wichtiges Ziel. Hier sollen die Seeuferwege und -areale, die Langsamverkehrswege in die umliegenden Grünräume sowie die Naturschutzgebiete weiter aufgewertet werden. Zudem sind in den neu geplanten Arealen im Zentrum Grün- und Erholungsflächen unter anderem als öffentliche Plätze geplant. Diese Ziele sollen Arbon einerseits als regionales Zentrum stärken, es aber andererseits auch als Wohnort für Menschen attraktiver machen, die in St. Gallen oder gar in der Region Zürich arbeiten, wobei die neue Kantonsstraße (ab Fahrplanwechsel 2014) eine Bus-Direktverbindung mit St. Gallen herstellt, die lediglich 25 statt der bisher 45 Minuten dauert.

### **Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele**

Die strategischen Agendaziele Arbons sind in den *Legislaturzielen*, auf der offiziellen Website (mit eigener und ausführlicher Rubrik zur Stadtentwicklung) sowie in diversen internen Dokumenten festgehalten.

---

7 Stadt Arbon (2014): *Eine Stadt im Aufbruch*. Online: <http://stadtentwicklung.arbon.ch/index.php?show=199> [Zugriff: 07.07.2014].

8 Vgl. z.B. die aktuellen *Legislaturziele*: Stadt Arbon (2011): *Legislaturziele*. Online: [http://stadtentwicklung.arbon.ch/files/Legislaturziele\\_148x210\\_Low\\_V2.pdf](http://stadtentwicklung.arbon.ch/files/Legislaturziele_148x210_Low_V2.pdf) [Zugriff: 07.07.2014].

Die Erarbeitung dieser Ziele geht zurück auf die 1990er Jahre. Eine Intensivierung der Strategiefindungsprozesse erlebte die Stadt Arbon mit der Wahl des früheren Stadtmanns (Stadtpräsident) im Jahr 2006. Unter seiner Ägide formulierte man – auch in teilweise informeller Zusammenarbeit mit privaten Akteurinnen und Akteuren – die »zuvor bereits als einzelne Interessen vorhandenen« Ziele (Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung, P2: 19) einerseits auf politischem Weg konkreter und zeitlich klarer strukturiert als *Legislaturziele*, wobei »an Inhalten – frech behauptet – nichts Neues dazukam. Man dachte schon zuvor stark in genau diesen Arealen, die wir, gemeinsam mit der ebenfalls vorher bereits angedachten Änderung der Verkehrsführung dann zu einer Gesamtstrategie verwoben.« (Ebd.)

Die strategischen Ziele werden in der Wahrnehmung der Interviewpartnerinnen und -partner also vor allem Top-down oder in persönlich geprägten politisch-privaten Netzwerken festgelegt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 59), was bei der aktuell monierten fehlenden personellen Kontinuität auch Probleme verursachen kann: »Bei uns fehlen die Visionen etwas, oder sind bereits wieder etwas veraltet. Das liegt möglicherweise auch an den personellen Veränderungen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 4)

Andererseits legen die Arboner Behörden auch Wert auf einen intensiven Austausch mit der Bevölkerung (vgl. das Teilkapitel zu den weiteren Policy-Instrumenten). Zu erwähnen ist hier das Projekt *Lebensraum Altstadt*:

»Das ist ein Mitwirkungsverfahren mit 80 Leuten – Bewohnerschaft, Geschäftsinhaber usw. Dabei erarbeiten wir mit vier Planern, wie das Verkehrsregime, die Gestaltung und Nutzung der öffentlichen Räume sein sollen. Das läuft wahrscheinlich darauf hinaus, dass der größte Teil der Altstadt zukünftig Begegnungszone sein wird.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 39)

## 6.2.2 Die Form der lokalen Governance in Arbon

### Reguläre Policy-Instrumente

Die Grundlage des raumwirksamen Handelns in Arbon ist das *Baureglement* (BR).<sup>9</sup> Für die Interviewpartnerinnen und -partner dient es vor allem den neuen Planungsprozessen und Baubewilligungsentscheidungen, die sich nicht im Ortszentrum oder an anderen neuralgischen Orten lokalisieren lassen respektive die keine bestimmte Größe überschreiten. Für größere Bauprojekte oder Projekte im Ortszentrum kommen häufig optionale Instrumente zum Einsatz.

---

9 Stadt Arbon (1999): *Baureglement*. Online: [http://www.arbon.ch/files/Baureglement\\_Stadt\\_Arbon\\_mit\\_Skizzen.pdf](http://www.arbon.ch/files/Baureglement_Stadt_Arbon_mit_Skizzen.pdf) [Zugriff: 07.07.2014].

Das aktuell gültige BR stammt aus dem Jahr 1999 und wurde während der letzten zehn Jahre ergänzt.<sup>10</sup> In der Ergänzung von 2009 versuchten die Behörden, das eher liberal ausgerichtete BR in bestimmten Punkten zu verschärfen – mit optionalen Instrumenten (z.B. *Gestaltungsplanpflicht* für die Zentrumszonen, vgl. weiter hinten). Ebendiese Verschärfung zeigt auch bereits die möglichst reaktive Stoßrichtung, mit der die Stadt Arbon ihr BR in den letzten zehn Jahren zu nutzen pflegt:

»Es ist eben wichtig zu wissen, wie man mit privaten Playern umgehen kann. Denn jeder möchte ja das Maximum herausholen – auch wir als öffentliche Behörde. Und vielleicht muss man auch einmal als öffentliche Hand sagen ›Hey, so wird nicht gespielt; setzt euch einmal mit uns an den Tisch‹.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 31)

Die Forderung von öffentlicher Seite nach einem klärenden Gespräch findet vor allem *vor* einer konkreten Baueingabe statt. Man ist in diesen Fällen »immer auf den Goodwill der Eigentümer [angewiesen]. Meist werden die Kritikpunkte, welche die Bauverwaltung angibt, aufgenommen und berücksichtigt – man sucht den gesunden Kompromiss.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 39) Um möglichst viele solcher Kompromisse zu schließen, versuchen die Behörden, stets den Überblick über baureife Areale zu haben und möglichst früh das Gespräch mit den Grundbesitzerinnen und -besitzern zu suchen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 67).

Solche Interventionen sind aus Sicht der kommunalen Behörde zwar erwünscht, aber nicht immer möglich, wie die meisten Interviewpartnerinnen und -partner mitteilen. Denn »primär muss das Baugesetz eingehalten werden. Wir können natürlich nur dann juristisch insistieren, wenn jemand etwas macht, das dem Baugesetz widerspricht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 95) Die Freiheiten, die private Grundbesitzerinnen und -besitzer hinsichtlich der Gestaltung ihrer Projekte haben, werden darum *nach* einer Baueingabe meist ohne weitere Intervention gewährt.

Ein Beispiel dafür, dass die Bauverwaltung nicht immer dieser Praxis folgt, ist ein Projekt, bei dem ein junger Architekt nahe der Altstadt »eine Art Versailles bauen [wollte], mit weißen Terrassen wie am Mittelmeer. Ortsbaulich war das völlig daneben« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 167). Um das Projekt zu verhindern respektive in eine andere Richtung zu lenken, nutzten die Behörden

---

10 Vgl. die Ergänzungen zum Baureglement vom 27. September 2009. Online: [http://www.arbon.ch/files/Baureglement\\_Ergaenzung\\_27.09.09\\_Art.\\_9bis\\_u.\\_28.pdf](http://www.arbon.ch/files/Baureglement_Ergaenzung_27.09.09_Art._9bis_u._28.pdf) [Zugriff: 05.05.2015].

den »Einordnungsparagrafen« (Art. 78 PBG Kanton Thurgau)<sup>11</sup> in einer reaktiven Art und Weise. Um ihre Aktion zusätzlich abzusichern, an Glaubwürdigkeit zu gewinnen und ein Weiterverfolgen dieses Projektes zu verhindern, engagierten die Behörden zwei Architekten aus St. Gallen als architektonische Beiräte (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 167).

Seit 2013 läuft die Totalrevision des BR, die einerseits auf dem revidierten Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kantons Thurgau beruht und andererseits auf der *kommunalen Richtplanung* (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 7). In den Interviewaussagen kommt dabei klar zum Ausdruck, dass das zukünftige BR nicht nur zur materiellen Kontrolle eingehender Baugesuche dienen, sondern dass damit die kommunale Raumentwicklung bereits auf Stufe Nutzungsplanung aktiver gesteuert werden soll – und zwar, wie bei der Ergänzung von 2009, durch den Einbau optionaler Instrumente (z.B. *Gestaltungsplanpflicht* für bestimmte Areale): »Wir überlegten uns bei der Revision, was wir bereits in der Zonenplanung steuern können, was eingezont werden soll und wie hoch bestimmte Nutzungen und Gebäudehöhen sein sollen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 19) Es wird also versucht, mit der Revision des BR die Interventionsmöglichkeiten der Gemeinde auszubauen.

Ähnliches äußern die Interviewpartnerinnen und -partner hinsichtlich der verkehrlichen Planung der Grundstückerschließungen (Straßenanbindung und weitere Infrastrukturanschlüsse). Erschließungen, zu deren Erstellung die Gemeinde nach dem Ausstellen einer Baugenehmigung sowieso verpflichtet ist, sollen mit einem Verkehrskonzept gleich in die Erarbeitung der neuen Nutzungsplanung einfließen – also die künftigen Straßenverläufe bereits geplant werden. »Das ist eben früher nicht so langfristig geplant worden. [...] Wir machten nun dafür eine Gesamtaufnahme und stellten die bestehenden Schwachstellen in der Erschließungsplanung fest.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 23)

Ein wichtiger Grund für die in diesem Sinne geplante Revision ist die geäußerte Erkenntnis, dass die Interventionen der Bauverwaltung nicht immer Wirkung zeigen respektive für das Klima zwischen Behörde und privaten Bauwilligen nicht eben förderlich sind (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 18).

### Optionale Policy-Instrumente

In Arbon sind gemäß den Interviewaussagen einige unterschiedliche optionale Policy-Instrumente raumwirksam im Einsatz. Erstens äußert sich in den Interviewaussagen eine rege Nutzung von *Gestaltungsplänen*. *Gestaltungspläne* kommen in

---

11 Kanton Thurgau (2011): *Planungs- und Baugesetz*. Online: <http://tg.clex.ch/frontend/versions/593> [Zugriff: 05.05.2015].



zwei unterschiedlichen Situationen zum Einsatz, einerseits auf freiwilliger Basis mit dem Hintergrund, dass private Bauwillige mehr ausnutzen oder höher bauen wollen, als es das BR auf der entsprechenden Parzelle vorgibt, andererseits schreibt die Stadt Arbon für bestimmte Areale eine *Gestaltungsplanpflicht* vor.

Bei der ersten Variante bietet die Behörde Hand, um die Prozesse zur Projektierung von größeren, nicht den Dimensionen des BR entsprechenden Bauten möglichst rasch voranzubringen. Gleichzeitig versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure, reaktiv zu intervenieren und dabei die Interessen der Öffentlichkeit in den Projekten zu sichern sowie die Akzeptanz der Projekte in der Bevölkerung zu erhöhen. Dies passiert einerseits in qualifizierenden Verfahren wie öffentlich-privaten Besprechungen, in denen die öffentlichen Forderungen den privaten Mehrausnutzungsvorteilen gegenübergestellt und Kompromisse gesucht werden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 67). Andererseits verpflichtet die Gemeinde die Bauwilligen dazu, die künftigen Gebäudeformen während der Phase, in welcher der *Gestaltungsplan* öffentlich aufliegt, mit *Visieren*<sup>12</sup> zu demonstrieren. Darüber hinaus werden alle *Gestaltungspläne* öffentlich vorgestellt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 87).

Wenn bei der Erarbeitung von *Gestaltungsplänen*, was normalerweise in öffentlich-privater Zusammenarbeit passiert, kein Konsens gefunden werden kann, ist in der Wahrnehmung der Behörden noch eine letzte Interventionsmöglichkeit gegeben: die Nichtbewilligung des *Gestaltungsplanes*. »Der Stadtrat ist nicht verpflichtet, Gestaltungspläne anzunehmen. Wenn er das nicht tun will, dann tut er das einfach nicht. Da kann man schon Einfluss nehmen, so passen sich die Gestaltungspläne auch den Anforderungen an.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 16)

Die zweite Variante der Nutzung von *Gestaltungsplänen* in Arbon bezieht sich auf die Areale mit *Gestaltungsplanpflicht*, wobei darunter die ehemaligen Industrieareale fallen sowie die meisten Gebiete, die von der Neuplanung der Kantonsstrasse betroffen sind. *Gestaltungsplanpflichtig* sind die aus öffentlicher Sicht »empfindlichen Bereiche, wo die Nutzung und Gestaltung stärker aufeinander abgestimmt werden muss und wo die Stadt Einfluss nehmen will« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 8). Ein wichtiges Ziel ist auch, Grundstückseigentümerinnen und -eigenthümern, deren Parzellen sich nebeneinander befinden, über die *Gestal-*

---

12 In der Schweiz ist das Aufstellen von *Visieren* vor der Eingabe des Baugesuchs üblich. Dabei werden mit Holz- oder Metallstangen, welche die Eckpunkte der künftigen Gebäude markieren, die Maße (Höhe, Volumen) der Bauten auf den jeweiligen Parzellen angezeigt. Die Visiere dienen der öffentlichen Visualisierung der Baueingaben und können nach der Bewilligung des Baugesuches wieder entfernt werden.

*tungsplanpflicht* für beide Parzellen zur gemeinsamen Planung zu bewegen. Solche Vorhaben äußern sich im aktuellen *Zonenplan* in Zonen mit *Gestaltungsplanpflicht*, die sich nicht in Altstadtnähe befinden – und soll mit der Revision der *Nutzungsplanung* proaktiv ausgebaut werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P47: 8; vgl. Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 67).

Einige Projekte können als Beispiele für die reaktiv einzustufende Nutzung von *Gestaltungsplänen* und Gebieten mit *Gestaltungsplanpflicht* dienen. Erstens wurden auf dem einen Teil des ehemaligen *Saurer-Areals* die Fabrikhallen mit einem *Gestaltungsplan* in enger Zusammenarbeit mit der Stadt Arbon umgebaut und umgenutzt. Heute steht das Projekt *Zickzackzuck* für diverse Gesundheitszentren, industrielle (u.a. eine Motorenforschungsfirma) und kreative Arbeitsplätze sowie ein Hotel mit zugehörigem Saurer-Museum<sup>13</sup> und öffentlichen Parkanlagen.

Für das Areal des *Saurer-Werks Zwei* wurde mit der ehemaligen Besitzergesellschaft, die noch industriell produzierte, ein *Gestaltungsplan* für die künftige Mischnutzung (Wohnen und Gewerbe, öffentliche Räume) erarbeitet. So konnte Planungssicherheit hergestellt werden, die sich auch nach dem Verkauf an die heutige Besitzerin, eine Immobilienfirma, als wichtig herausstellte (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 55). Aktuell werden mit teilweise neuen *Architekturwettbewerben* vor allem die Ränder des relativ großen Areals entwickelt (mit Wohngebäuden, Hotels und Gewerbenutzungen) – als Resultat sind hier teilweise neue *Gestaltungspläne* notwendig. Die Stadt Arbon sitzt in der Jury, um Einfluss auf die zukünftige Nutzung und Gestaltung nehmen zu können – was sich jedoch als nicht immer einfach herausstellt (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P46: 5). Durch die fehlende personelle Kontinuität auf öffentlicher Seite bröckeln die guten Beziehungen zwischen der Stadt und den Bauwilligen. Diese Tatsache wird bei gleichzeitiger ökonomischer Abhängigkeit der Stadt von der Neuentwicklung des Geländes hinsichtlich der öffentlichen Interessen als kritisch wahrgenommen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 231/235).

Die Beispiele zur Umnutzung der großen urbanen Brachen zeigen die öffentlichen Interessen klar auf: Man will »die Wunde im Siedlungsgebiet schließen« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P46: 2) und neue Nutzungen schaffen, die immer auch in Teilen der Öffentlichkeit zukommen (als öffentliche Plätze und Durchgänge, Museen oder Grünräume).

Größere Projekte, die in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand mittels *Gestaltungspläne* geplant und realisiert werden, sind in Arbon aber nicht nur auf den ehemaligen urbanen Brachen zu finden. Ein Beispiel diesbezüglich ist das beim Bahnhof gelegene Projekt *Rosengarten*, bei dem ein *Gestaltungsplan* erarbeitet

---

13 Vgl. Website von Zik. Online: <http://www.zik-arbon.ch> [Zugriff: 07.05.2015].

wurde, kombiniert mit einem *Architekturwettbewerb*. Der Grund für den *Architekturwettbewerb* war die Intervention der Stadt Arbon, die einen

»urbanistischen Qualitätsschritt hin zu einer klar akzentuierten Stadtmitte wollte. [...] Notwendig dafür war ein Gestaltungsplan, weil im Sinne der Planungssicherheit ein ähnliches Projekt über die reguläre Nutzungsplanung zwar möglich, aber gefährdeter gewesen wäre – wegen Einsprachen usw. Mit dem Gestaltungsplan konnten wir zudem die Außenräume als nutzbare öffentliche Räume mitgestalten, unsere Qualitätsvorstellungen einbringen.« (Mitglied der kommunalen Verwaltung, P2: 91)

Die Planungssicherheit war für die private Investorenschaft ausschlaggebend, über den Gestaltungsplan zwar höher bauen zu können, aber die Forderungen der Stadt umzusetzen. Zudem konnte mit der gemeinsamen Arbeit die Migros als Ankermieterin frühzeitig mit ins Boot geholt werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 239).

Planen private Akteurinnen und Akteure auf Parzellen, auf denen *Gestaltungspläne* vorgeschrieben sind, werden von der Stadt seit einigen Jahren gleichzeitig auch immer *Architekturwettbewerbe* vorgeschrieben – das zweite optionale Policy-Instrument, das routinemäßig genutzt wird. Nicht ohne Grund: *Architekturwettbewerbe* sind ein weiterer möglicher Hebel, mit dem die Exekutive reaktiv ansetzen will, um bestimmte öffentliche Interessen einzubringen.

»Früher sind die Immobilienvertreter auf uns zugekommen und haben gesagt, ›Hier machen wir das!‹ Wir antworteten – auch aufgrund der gestiegenen Ressourcen in der Stadtentwicklung: ›Nein, hier gibt es einen Wettbewerb, sonst hat der Gestaltungsplan am Schluss doch keine Chance bei der Exekutive!‹« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 29)

Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure bringen in den *Architekturwettbewerben* als Jurymitglieder öffentliche Interessen ein, zum Beispiel bei der Planung des *Saurer-Werks Zwei*:

»In der Sach- und Fachjury [von Architekturwettbewerben] sind neben der Exekutive auch Mitarbeiter der Bauverwaltung, die im operativen Geschäft tätig sind, vertreten. Die Stadt kann dort also von Beginn weg Einfluss nehmen. Wir waren vom Zeitpunkt weg, an dem das Wettbewerbsprogramm ausgeschrieben wurde, dabei. Wir konnten dort, wo es geht und wir es auch verantworten können, im Wettbewerbsprogramm unsere Anliegen einbringen, sagen welche Nutzungen – Wohnungen, Gewerbe – wir da drinnen wollen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 11)

*Architekturwettbewerbe* finden jedoch nicht nur auf *gestaltungsplanpflichtigen* Parzellen statt, sondern werden von der Abteilung Stadtentwicklung und der Bauver-

waltung auch bei freiwilligen *privaten Gestaltungsplänen* angeregt. Man versucht, »mit den Investoren zu reden, ihnen *Wettbewerbe* schmackhaft zu machen. Wir hatten es bis jetzt noch nie erlebt, dass jemand gesagt hat, dass er keinen Wettbewerb machen will.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 79) Als sinnvoll werden Wettbewerbe in den Interviewaussagen auch darum bezeichnet, weil einerseits von Anfang an »alle im gemeinsamen Boot sitzen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 79/39). Andererseits widerspricht die Exekutive dem Urteil einer Fachjury später nur selten, wenn es um die Ausstellung der Baubewilligung geht.

Als drittes optionales Policy-Instrument kommt in Arbon bei der Behandlung von historischen Bauten und aller Bauten in der Kernzone (vor allem in der *Altstadt*) die *Ortsbildkommission* zum Einsatz (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 34). Diese Kommission setzt sich aus einem Vertreter respektive einer Vertreterin der kantonalen Denkmalpflege, zwei bis drei frei gewählten Mitgliedern aus Arbon, der Abteilungsleitung Bau, einem Mitglied des Bausekretariats, dem politischen Vorsteher Bau sowie einer externen Architektin respektive einem externen Architekten zusammen. In den einmal pro Monat stattfindenden Sitzungen berät die *Ortsbildkommission* alle eingehenden Baugesuche, die historische Bauten oder Umbauten in der Kernzone betreffen. Dabei strebt die Kommission einen möglichst frühzeitigen Einfluss auf die Bauprojekte an. Um dies zu erreichen, fordert sie die Bauwilligen auf, möglichst früh in ihrem Planungsprozess erste Entwürfe zu präsentieren, statt erst das fertige geplante Projekt einzugeben. Obwohl die *Ortsbildkommission* im Grundsatz nur beratend tätig ist, äußern Interviewpartnerinnen und -partner reaktive Handlungsrationale:

»Anhand [eines ersten Entwurfes] können wir das Projekt allenfalls zum ersten Mal in der Ortsbildkommission beraten. [...] Wir geben Hinweise, wie man es anders machen könnte. Wir wollen nicht Projekte entwerfen, aber beispielsweise auf Proportionen, die nicht stimmen, hinweisen. Auch Einwände sollen angebracht werden, wenn jemand in der Materialisierung völlig danebenliegt, weil diese nicht ins Ortsbild passt. [...] Die ganze Beratung hat eben sehr viel mit Wissenstransfer zu tun. Je mehr jemand inhaltlich, fachlich weiß, desto eher geht er auch Kompromisse ein.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 95; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2)

Als letztes optionales Policy-Instrument sprachen die Interviewpartnerinnen und -partner die *Planungszone* an, die in jedem Fall reaktive Handlungsrationale aufzeigt. Auf Drängen der Abteilung Stadtentwicklung sollte dieses Instrument einst genutzt werden, um die Planung einiger Parzellen am Seeufer zu harmonisieren und den Seeanstoß als öffentlichen Raum zu erhalten, »denn der Trend am Bodensee ist momentan, die Seesicht zu privatisieren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 183) Dieses Ansinnen wurde von der kommunalen Exekutive nicht goutiert. Jedoch gibt es gegenwärtig einen neuen Anlauf für eine *Planungszone*, der je-

doch nur noch die Planung eines einzelnen, zentralen Grundstückes mit Seeanstoß betrifft. Da versuchen die Behörden, »die private Planung zu verlangsamen und Einfluss auszuüben, um allen, den öffentlichen und privaten Interessen gerecht zu werden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 127)

### Weitere Policy-Instrumente

Fragt man die lokalen Akteurinnen und Akteure Arbons nach der *strategischen Bodenpolitik*, so wird schnell klar, dass sich die Nutzung dieses weiteren Policy-Instrumentes vor allem auf einen einzelnen gezielten Kauf beschränkt. 2009 konnte die Stadt das *Hamel-Areal* gleich neben dem Bahnhof erwerben. »Wir wollten strategisch die Ausbaupläne in der neuen Stadtmittle sichern.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 51) Die Idee hinter dem Immobilienkauf ist, die Nutzung und die Gestaltung des Areals mit einem *Gestaltungsplan* und einem *Architekturwettbewerb* festzulegen und in einem zweiten Schritt einen Käufer zu finden, der die Entwicklung des Projektes finanziert und durchführt (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P46: 7). Dabei wollten die Behörden unter anderem

»sicherstellen, dass öffentliche Durchgangswege und die Personenunterführung zum Bahnhof im Gestaltungsplan festgeschrieben werden, dass der Bushof Teil des Areals wird. Danach, beim Wiederverkauf, soll der Wettbewerb zwischen privaten Investoren spielen. So können wir Entwicklungen vorgeben, ohne mit den Liegenschaften zu handeln.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 15)

Weiter behält sich die Stadt Arbon vor, 800 Quadratmeter im Gebäude auf eigene Kosten und in Eigenregie kulturell zu nutzen. Zudem »müssen im Erdgeschoss Publikumsnutzungen umgesetzt werden, zum Beispiel Läden – nicht dass da ein Spengler reinkommt« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 51/55).

Einige wenige zusätzliche Areale, die sich heute im Besitz der öffentlichen Hand befinden, kamen durch frühere Landabtausche und Landkäufe ins Portfolio der Stadt Arbon. Hier gilt die gleiche Devise wie beim *Hamel-Areal*, auch hinsichtlich der Ziele (Platzsituation und breite Gehwege):

»Erstens muss der Verkaufspreis passen und zweitens wollen wir die Nutzung der Parzelle und weitestgehend die Gestaltung vor dem Verkauf definieren. Wir wollen bis zum Schluss mitreden! Aber wir betreiben keine Bodenpolitik, mit der wir aktiv Land erwerben und wieder verkaufen und damit Gewinn machen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 51)

Eine routinemäßige *proaktive Bodenpolitik* betreibt Arbon gemäß den Interviewaussagen demnach nicht – »das geht der wirtschaftsliberalen Exekutive zu weit« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 113). Aus Sicht der Exekutive hingegen »fehlen [vielmehr] die finanziellen Mittel. *Bodenpolitik* bedingt, dass man

eine gewisse Liquidität oder ein Konto zum Liegenschaftsverkauf hat. Und das ist in Arbon zu klein respektive nicht vorhanden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 99)

Es gibt kritische Stimmen aus der Bauverwaltung und der Abteilung Stadtentwicklung, die einerseits eine stärkere *Bodenpolitik* hinsichtlich einiger Schlüsselliegenschaften in der Altstadt fordern. Andererseits fehlt es gemäß denselben Personen auch an Kontinuität in der politischen und administrativen Führung – die bei bodenpolitischen Entscheidungen als sehr relevant wahrgenommen wird – was zum Verkauf der *Hamel-Liegenschaft* an dieselbe Immobilienentwicklungsfirma führte, die auch bereits einen Großteil des *Saurer-Werks Zwei* besitzt.

»Da findet eine Konzentration von Bodenbesitz statt, die nicht zwingend gut ist für die öffentlichen Interessen. [...] Zudem wollen [die neuen Eigentümer] bis möglichst an die Straße hin bauen, was unsere Ursprungsidee der Stadtmitte verunmöglicht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 115/131)

Ein zweites weiteres Policy-Instrument, mit dem in Arbon häufig gearbeitet wird und dessen Wichtigkeit in den letzten Ausführungen bereits mitschwingt, ist die *aktive Kommunikation* gegenüber Bauwilligen, Investorengruppen und der Öffentlichkeit sowie die darauf aufgebauten *informellen* und *formellen öffentlich-privaten Netzwerke*.

Die Interviewaussagen lassen darauf schließen, dass zumindest unter der Ägide des letzten Stadtpräsidenten zwischen 2006 und 2012 viele *informelle* Gespräche stattfanden. Diese bilateralen Gespräche betrafen vor allem Ideenbildungsprozesse und Projekte im Anfangsstadium. Dabei wird auf die Möglichkeit der *Sondernutzungsplanungsinstrumente* hingewiesen oder auf allfällige Planungsk Kooperationen mit der Stadt – wobei dann auch die Planungskosten aufgeteilt werden können. Solche Gespräche finden an allen möglichen Orten statt, »mal gehen Leute der Exekutive mit bestimmten Kreisen oder Einzelpersonen essen, teilweise wöchentlich, mal suchen wir das Gespräch nach einer öffentlichen Informationsveranstaltung.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 159; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung P47: 13)

Neben den *informelleren* Gesprächen institutionalisierte der frühere Stadtpräsident auch *formellere* Runden zum Austausch. Ein Gefäß für Gespräche waren die sogenannten Gipfelkonferenzen:

»Seit ich als Stadtammann tätig bin, habe ich das von sieben bis acht Uhr morgens. Da kommen Gruppen, die miteinander reden wollen oder von mir zusammengerufen werden. Es gibt keine Traktandenliste und kein Protokoll. Es ist also ein rein informelles Austauschen. Es kann beispielsweise eine Gipfelkonferenz mit den Fraktionspräsidenten geben. Es gibt Wirtschaftsgipfel, bei denen wir alle wichtigen Arbeitgeber an einen Tisch holen und an denen

manchmal der ganze Stadtrat beteiligt ist; oder es gibt Kultur- oder Tourismuspipfel. Das sind diese Gespräche, die es einem ganz gut erlauben, den Austausch zu pflegen und Inputs zu bekommen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 67)

Zu den *formellen öffentlich-privaten Gesprächen* zählen die bereits erwähnten Begleitsitzungen zur Behandlung von *Gestaltungsplänen* und *Architekturwettbewerben*. Zudem versuchen die Behörden, Grundeigentümerinnen und -eigentümer, die aus öffentlicher Sicht Nachbargrundstücke in relevanter Lage besitzen, in Gesprächen zusammenzubringen. Ziel ist es jeweils, »als Vermittler Synergien aufzuzeigen. Ä la: ›Könnt Ihr hier zusammenspannen und einen einzelnen Gestaltungsplan machen? Die Tiefgarage gemeinsam planen?‹ Gemeinsames Planen, vor allem von Tiefbauten, kommt viel billiger!« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 139, vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 63)

Ein weiterer Vorteil solcher Gespräche ist die Früherkennung von planerischen Defiziten, die durch parallele, aber nicht koordinierte private Planungen für die Öffentlichkeit entstehen (z.B. zwei Tiefgarageneinfahrten statt nur einer und darum weniger öffentlicher Raum). Auch trägt die offene Gesprächskultur dazu bei, die Positionen der öffentlichen Hand bei Handänderungen der Grundstücke frühzeitig auch den neuen Besitzerinnen und Besitzern zu kommunizieren. »So können die öffentlichen Interessen auch in Situationen gesichert werden, in denen ein Grundstück zwei oder mehrmals die Hand ändern.« – was vor allem bei Planungen im Rahmen der regulären Planungsvorschriften als sehr relevante und fruchtbare öffentliche Intervention wahrgenommen wird (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 107).

Als weiterer wichtiger Aspekt der *Kommunikationsarbeit* wird in den Interviewaussagen zu Arbon die proaktive *Öffentlichkeitsarbeit* genannt. An den Weihnachtsausstellungen ist die Abteilung Stadtentwicklung und Kommunikation mit einem Stand präsent, informiert über alle relevanten Entwicklungsschritte der großen Projekte und versucht anhand von Modellen und Plänen, die Veränderungen im Ort zu erklären. »Erst wenn Veränderungen nachvollziehbar sind, gibt es Unterstützung durch die Bevölkerung.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 63). Oder in anderen Worten: »Die ganzen Partizipationsprozesse sind enorm wichtig, weil wir ansonsten keine der sieben großen Vorlagen an der Urne durchgebracht hätten.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 39)

Für die Straßengestaltung der *neuen Kantonsstraße* führte die Abteilung Stadtentwicklung zudem einen Workshop durch, bei dem alle Interessierten teilnehmen und die Stadt so bis zu einem gewissen Punkt selbst mitgestalten durfte. Auch für die Altstadt machen wir das im Projekt ›Lebensraum Altstadt‹ ganz stark.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P46: 6)

Das dritte weitere Policy-Instrument, das die Arboner Behörden nutzen, ist die gemeinde- und kantonsübergreifende Zusammenarbeit und das *Abgreifen (nationaler) finanzieller Mittel* innerhalb des *Agglomerationsprogramms St. Gallen/Arbon-*

*Rorschach*.<sup>14</sup> Für Arbon war ein Teilprojekt dieses *Agglomerationsprogramms* besonders wichtig: der *Neubau der Kantonsstraße*. Die neue Straße verbindet die neue Stadtmitte beim *Bahnhof* mit der alten Kantonsstraße nahe der Altstadt, schafft als Erschließung der *Saurer-Areale* eine neue Ausfallachse und ermöglicht gleichzeitig die Umfahrung der nunmehr verkehrsfreien *Altstadt*.

Um einerseits überhaupt beim *Agglomerationsprogramm St. Gallen/Arbon-Rorschach* mitplanen zu können und andererseits ein Projekt einzugeben, das den höchsten Wichtigkeitsstatus und dadurch finanzielle Mittel erhält, waren gemäß den Interviewaussagen die aufgebauten *formellen* und *informellen Netzwerke* der Arboner Exekutive entscheidend. Diese Netzwerke brachten den Arboner Anschluss an Projekte, die eigentlich für den Kanton St. Gallen gedacht waren. »Wenn [der Gemeindepräsident] kein St. Galler gewesen wäre, dann wäre diese Anbindung nicht gelungen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 41)

Wichtig war das *Agglomerationsprogramm* nicht inhaltlich, sondern vor allem deshalb, weil die Straße plötzlich nicht mehr fiktiv war. »Man konnte die Straße nun aktiv denken, weil man nicht wie bisher nach einer ersten Projektsitzung findet, dass man sich 90 Millionen Franken ohnehin nicht leisten kann.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 23) Die Bundesgelder aus dem Topf der *Agglomerationsprogramme* wurden so zur »Lokomotive der Gesamtentwicklung unserer Stadt.« (Ebd.) Denn neben dem Straßenbau sind in solchen Programmen immer auch Maßnahmen bezüglich der Siedungslandschaft gefordert, was unter anderem zum bereits erwähnten öffentlichen Kauf des *Hamel-Gebäudes* sowie zur Planung der *neuen Stadtmitte* als Begegnungsort und Verkehrsdrehscheibe mit Bushof führte – und aktueller zum Aufbau eines neuen Parkleitsystems mit je nach Areal abgestuften Parkgebühren (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 21).

### 6.2.3 Fazit: Reaktive lokale Governance in Arbon

Zusammenfassend wirken die Behörden von Arbon in raumordnungspolitischen Fragen reaktiv. Dies zeigt sich erstens in einer reaktiv geprägten Nutzung der regulären Policy-Instrumente. Die Bauverwaltung versucht bereits im Vorfeld einer möglichen privaten Projektentwicklung, das Gespräch mit Bauwilligen zu suchen. Dabei werden die öffentlichen Interessen eingebracht. Gelingt dies nicht, so wird in

---

14 *Agglomerationsprogramme* sind auf nationaler Ebene ausgewählte und finanzierte Projekte hinsichtlich Siedungslandschaft und Verkehr, für die sich Kantone und Gemeinden mit kooperativ erarbeiteten Projekten bewerben können. Vgl. die Website des Bundesamtes für Raumentwicklung: <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=de> [Zugriff: 12.05.2015].



Ausnahmefällen mithilfe des *Einordnungsparagrafen* die Baubewilligung abgelehnt. Auch die optionalen Instrumente werden von Exekutive und Verwaltung reaktiv benutzt: Bestimmte Areale werden mit *Gestaltungsplanpflicht* belegt, was eine öffentliche Mitwirkung ermöglicht. Gleiches gilt für *private Gestaltungspläne*, die grundsätzlich der höheren Ausnutzung dienen, bei denen sich jedoch die Exekutive das Recht vorbehält, diese bei Nichteinbezug öffentlicher Interessen nicht zu bewilligen. Die *Sondernutzungsplanung* geschieht in Arbon häufig in öffentlich-privaten *Workshopverfahren* und *Architekturwettbewerben*, in denen die Behörden ebenfalls versuchen, öffentliche Gestaltungsideen einzubringen. Weiter ist die *Ortsbildkommission* tätig, wenn es um kleinere, zentral gelegene Projekte geht. Weitere genutzte Policy-Instrumente in Arbon sind der Aufbau von *öffentlich-privaten Netzwerken* und einer *proaktiven Kommunikationsarbeit* der Behörden, die aktive Mitwirkung an einem *Agglomerationsprogramm* und ausnahmsweise der Kauf und Wiederverkauf unter Auflagen eines strategisch wichtigen Areals (*Bodenpolitik* für das *Hamel-Areal*). Alle diese weiteren Instrumente werden genutzt, um die öffentlichen Agendaziele besser umsetzen zu können. Abschließend muss kurz die prägende Rolle des ehemaligen Stadtpräsidenten erwähnt werden, der einerseits die Verwaltung mit der Schaffung einer neuen Stelle für Stadtentwicklung und Kommunikation professionalisierte. Andererseits war seine Amtszeit geprägt von einer Politik des aktiven Netzwerkens und reaktiven Handelns – was vor seinem Amtsantritt undenkbar schien und nach seinem Rücktritt zu Schwierigkeiten führte, da die eingeschlagenen planerischen Wege nicht konsequent weiterverfolgt wurden.

## 6.3 RORSCHACH – »SEHEN UND ERLEBEN«

### 6.3.1 Übersicht über die Gemeinde

#### **Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden**

Die politische Exekutive der Gemeinde Rorschach verfügt über fünf Mitglieder. Dabei sind die Stellen für das Stadt- respektive das Schulpräsidium als Vollzeitämter, die anderen drei als Nebenämter organisiert. Der Stadtpräsident ist in seiner Funktion gleichzeitig auch Vorgesetzter der Bereichsleiter aller Verwaltungsabteilungen (außer der Schule), während die anderen Mitglieder der Exekutive (außer dem Schulvorsteher) lediglich thematische Verantwortung tragen.<sup>15</sup> Der Stadtpräsi-

---

15 Stadt Rorschach (2011): *Gemeindeordnung der Stadt Rorschach*. Online: [http://www.rorschach.ch/media/pdf/diverse/gonachngg\\_110125.pdf](http://www.rorschach.ch/media/pdf/diverse/gonachngg_110125.pdf) [Zugriff: 02.07.2014];

dent ist für die Vertretung der Gemeinde nach außen, für die organisatorische und politische Führung der Geschäfte sowie für die Wirtschaftsförderung in Rorschach zuständig. Für raumordnungspolitische Entscheidungen ist thematisch der Stadtrat für Stadtentwicklung und Bau zuständig. Die Abteilung Stadtentwicklung und Bau ist relativ professionell aufgebaut, da deren Leiter überwiegend strategische Aufgaben hat und weitere, operativ tätige Stellen zur Prüfung der Baugesuche vorhanden sind.

Die politische Legislative ist seit Anfang 2005 als Bürgerversammlung organisiert, die sich mindestens zweimal pro Jahr konstituiert. Fast über 100 Jahre verfügte Rorschach über ein Stadtparlament. Durch den starken Einwohnerinnen- und Einwohnerverlust der 1990er Jahre und das Abrutschen von einer Geber- zu einer Nehmergemeinde im kantonalen Finanzausgleich entschied man per Volksabstimmung die Abschaffung des Parlamentes und die Neuorganisation der Exekutive und Verwaltung gemäß dem eben beschriebenen Aufbau. Das Parlament hatte seine Hauptaufgabe – die Budgetkompetenz – aufgrund der kantonalen Regeln des Finanzausgleichs gemäß den Interviewaussagen praktisch vollkommen verloren (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 217).

## Kontextinformationen und Geschichte

Rorschach weist eine Einwohnerzahl von knapp 9.000 Personen auf und liegt an der südlichsten Bucht des Bodensees.<sup>16</sup> Die Gemeinde liegt am Fuße des Rorschacherbergs, umgeben von den Gemeinden Goldach und Rorschacherberg. Rorschach wird von zwei Bahnlinien durchquert, die Seelinie in Richtung Romanshorn sowie die Linie Richtung Goldach und St. Gallen. Zusätzlich zu den Bahnlinien kommt der Durchgangsstraße am Seeufer eine wichtige Bedeutung zu.

Die geografisch-topografische Lage und die Verkehrsverbindungen sind zentral, will man die heutige Siedlungslandschaft Rorschachs verstehen. Ursprünglich entstanden als Umschlagplatz für verschiedene Güter, behielt die Gemeinde ihre Position als regionaler Wirtschaftsstandort bis in die 1980er Jahre. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts ist Rorschach Endpunkt des schweizerischen Eisenbahnnetzes. Diese Verbindung sowie das Entwickeln einer starken Industrie (Aluminiumverarbeitung und Verpackungsindustrie sowie Textilverarbeitungsmanufakturen) nach dem Zweiten Weltkrieg ließ die Gemeinde bis in die 1980er Jahre kontinuierlich wachsen. Rorschach ist darum bis heute siedlungstechnisch geprägt von der Stellung als

---

Website der Gemeinde Rorschach (2014). Online: <http://www.rorschach.ch/stadt/stadtrat> [Zugriff: 29.06.2014].

16 Website der Gemeinde Rorschach (2014). Online: <http://www.rorschach.ch/stadt/fakten> [Zugriff: 03.07.2014].

regionales Zentrum und ehemaliger Zupendelort für Arbeitnehmende. Der Ortskern ist dicht und mit vielen Blockrandbauten städtisch anmutend bebaut. Die Nachbargemeinden Goldach und Rorschacherberg weisen dagegen als Wohnorte der besser gestellten Bevölkerungsschichten eine starke Zersiedelung mit Einfamilienhäusern auf. Der nächste Autobahnanschluss befindet sich in Goldachs Nachbargemeinde Mörschwil.

Der wirtschaftliche Strukturwandel brachte der Gemeinde einen starken Bevölkerungsrückgang, niedrigere Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben.<sup>17</sup> Viele bessergestellte Einwohnerinnen und Einwohner zogen in die steuergünstigeren und am Hang gelegenen Nachbargemeinden, was die Negativspirale Rorschachs weiter rotieren ließ.

Bauliche Neuentwicklungen sind eigentlich nur auf den urbanen Brachen der ehemaligen Industriearale möglich, die mitten im Kern die einzigen vorhandenen Baulandreserven liegen. Gleichzeitig bieten nur noch wenige Areale am See Entwicklungspotenzial – abgesehen von Nachverdichtungsprojekten. Naherholungs-zonen finden sich vor allem am See.

### **Aktuelle politische Agendaziele**

Die politischen Agendaziele – geäußert in den Interviewaussagen sowie auf der Website der Stadt Rorschach<sup>18</sup> – zeigen ein klares Hauptziel: das Wachstum von Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen. Ein solches Wachstum soll durch gute Steuerzahler und -zahlerinnen erfolgen, was den Fokus auf hochwertige Wohnneubauten erklärt. Die weiteren Ziele ordnen sich diesem ersten Hauptziel unter. Erstens will sich die Stadt Rorschach wieder als regionales Zentrum etablieren. Hier will man sich vor allem hinsichtlich des Dienstleistungsangebotes sowie im Bereich Kultur und Freizeit entwickeln – immer in Anlehnung an das Angebot St. Gallens, das zu nah liegt und zu groß ist, um direkt mit ihm zu konkurrieren.

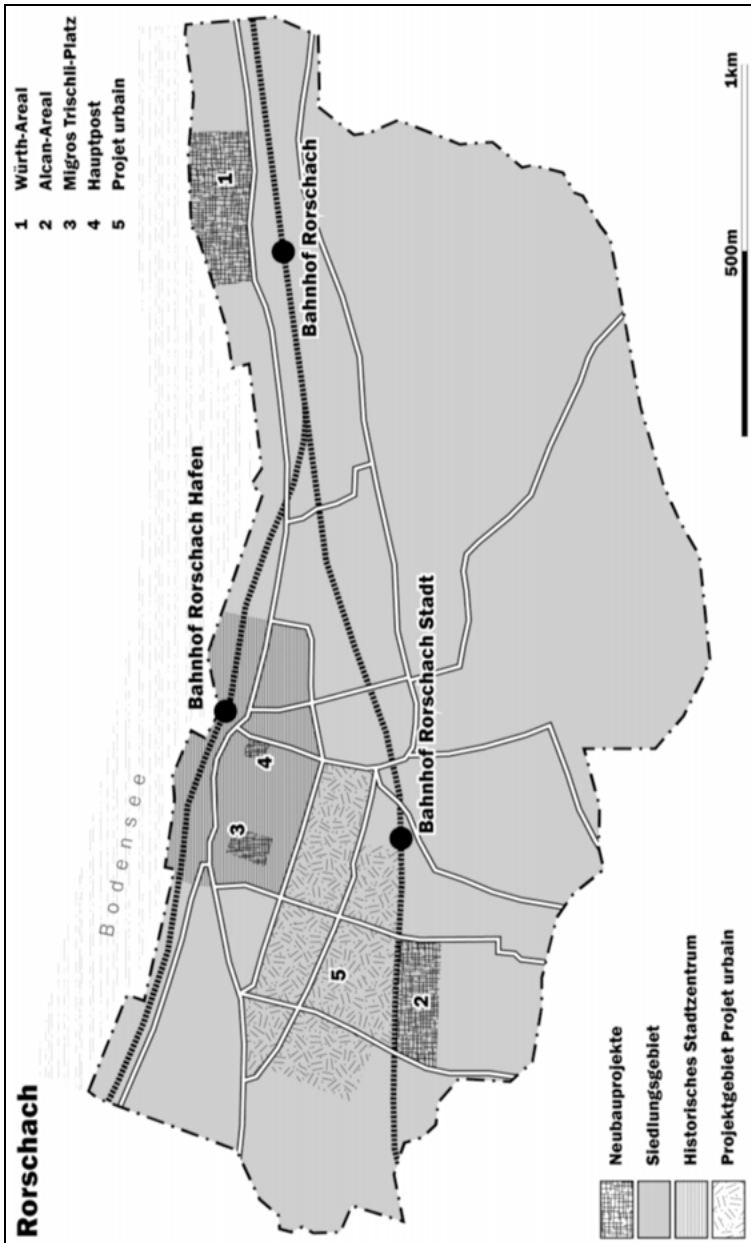
---

17 Website der Stadt Rorschach (2014): *Geschichte in Kürze*. Online://[www.rorschach.ch/stadt/geschichte-in-kuerze](http://www.rorschach.ch/stadt/geschichte-in-kuerze) [Zugriff: 03.07.2014];

Neue Zürcher Zeitung (2013): *Glaspalast am Bodensee* (30.04.2013). Online: [http://www.nzz.ch/aktuell/feuilleton/kunst\\_architektur/glaspalast-am-bodensee-1.18073286](http://www.nzz.ch/aktuell/feuilleton/kunst_architektur/glaspalast-am-bodensee-1.18073286) [Zugriff: 27.07.2016].

18 Stadt Rorschach (2014): *Legislaturziele*. Online: <http://www.rorschach.ch/index.php?page=330&group=> [Zugriff: 07.07.2014].

Abbildung 17: Übersichtskarte Rorschach



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps;  
© Lineo U. Devecchi).

Die Lage am See ermöglicht Rorschach jedoch im Sommer eine Spezialisierung auf kulturelle Anlässe und Sportveranstaltungen, die St. Gallen aufgrund der Binnenlage nicht bieten kann. Das zweite Ziel besteht darin, das Zentrum einerseits im historischen Kern sowie andererseits auch auf den urbanen Brachflächen neu zu entwickeln. Dabei steht immer auch die Schaffung von neuen öffentlichen Räumen sowie Grünräumen im Fokus. Eine solche Entwicklung kann nur durch Verdichtung erreicht werden, da das Siedlungsgebiet seit beinahe 100 Jahren mehr oder weniger vollständig überbaut ist. Der Bahnhof *Rorschach Stadt* soll künftig umgestaltet und die Querverbindungen zwischen den ober- und unterhalb der Bahnlinie liegenden Quartieren so deutlich verbessert werden. Weiter soll die Hauptstraße, die das Stadtzentrum bis heute prägt, kurzfristig aufgewertet und langfristig durch einen neuen Autobahnanschluss verkehrsberuhigt werden. Die Idee dahinter ist, den Zugang aus dem Stadtzentrum zum See aufzuwerten. Schließlich steckt sich Rorschach das Ziel, den Langsamverkehr innerhalb der Stadt zu fördern.

### **Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele**

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele widerspiegelt gemäß den Interviewaussagen die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte. Die in den *Legislaturzielen* unscharf beschriebenen Agendaziele lassen sich unmittelbar auf die wirtschaftlich schwierige Situation der Stadt Rorschach zurückführen. Trotz der Ungenauigkeit der Formulierungen sind diese Ziele auf der planerischen Ebene zumindest implizit klar, werden »konsequent umgesetzt und ändern sich seit Längerem nicht grundsätzlich« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 35). Neben den langfristigen Zielen zeigen sich gemäß den Interviewaussagen häufig kurzfristige raumwirksame Entscheidungen, die ebenfalls auf die schwierige wirtschaftliche Situation zurückzuführen sind, denn »Investoren fallen hier nicht vom Himmel und müssen, wenn immer möglich, dabehalten werden« (Mitglied der politischen Exekutive, P29: 11).

Nicht nur die wirtschaftliche Situation wird für diese kurzfristigen Entscheidungen und die gemäß einigen Interviewpartnerinnen und -partnern fehlende strategische Detailplanung verantwortlich gemacht. Ein Mitglied der kommunalen Exekutive (P25: 71) beschreibt auch den Stil der politischen Führung der letzten Jahre als Ursache: »[Der Stadtpräsident] meint ja auch, dass es nicht unbedingt eine strategische Planung braucht. Die Fachleute aus der Verwaltung, die von der Planung her kommen, und auch ich sagen natürlich, dass man irgendwo schon einmal etwas planen muss.«

Die Notwendigkeit zur strategischeren Planung sah die Exekutive dann doch und erarbeitete während der Legislaturperiode 2009 bis 2013 gemeinsam mit einem externen Planungsbüro ein *Stadtentwicklungskonzept*. Dieses konkretisiert die kantonalen Richtplanvorgaben und hält Parzellen fest, die für die künftige städtebauliche Entwicklung der Stadt als relevant eingeschätzt werden. Das *Stadtentwick-*

lungskonzept ist bis heute nicht öffentlich und dient daher vielmehr als interne Richtlinie (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 41).

Die Nichtveröffentlichung des *Stadtentwicklungskonzepts* zeigt gemäß einem Mitglied der kommunalen Exekutive (P25: 83) die fehlende öffentliche Diskussion und die nicht existente Mitwirkung der Bevölkerung hinsichtlich konkreter Agendaziele im Bereich der Raumordnungspolitik. Aus seiner Sicht behält die Exekutive durch die unklare Kommunikation alle möglichen politischen Optionen, ohne sich mit detaillierten Planungsprojekten auf nächste planerische Schritte festlegen oder deren (Nicht-)Umsetzung erklären zu müssen.

### 6.3.2 Die Form der lokalen Governance in Rorschach

#### Reguläre Policy-Instrumente

Die grundlegenden raumwirksamen Rahmenbedingungen sind in Rorschach im *kommunalen Baureglement* (BR)<sup>19</sup> festgelegt. Die Interviewpartnerinnen und -partner nehmen die Rolle des BR hinsichtlich der nicht sehr zentralen Liegenschaften als relevant wahr. Diese Aussagen haben ihren Grund in der bereits erwähnten Tatsache, dass ein großer Teil des Siedlungsgebietes bereits überbaut ist. Dies gilt vor allem für das dicht bebaute Ortszentrum, in dem die Eigentümerinnen und Eigentümer hinsichtlich der profitorientierten Neuplanungen ihrer Liegenschaften im Rahmen der regulären Nutzungsplanung nur relativ wenig Spielraum haben. Denn nur »über Mehrausnutzungen, die nicht dem Baureglement entsprechen, können da gute Profite erreicht werden. [...] Anders würde das niemals rentieren.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 67/103) Laut den öffentlichen Akteurinnen und Akteure ist diese Tatsache gewollt, denn bei der dadurch notwendigen Nutzung der optionalen Policy-Instrumente werden reaktiven Handlungsrationale stark geäußert (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 79).

Das aktuelle BR, das im Jahr 2000 beschlossen wurde, zeigt in diesem Zusammenhang ebenfalls die spezielle Situation in Rorschach auf, was den Bau von Einfamilienhäusern angeht: »Einfamilienhäuser sind in den letzten 50 Jahren eigentlich kein Thema mehr, weil es schlicht keinen Platz hat. Rorschach ist diesbezüglich in Goldach und in Rorschacherberg gewachsen. Rorschach ist eigentlich nur noch das Zentrum; die Altstadt einer größeren Stadt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 67)

Mit dem aktuellen BR peilen die Rorschacher Behörden nun eine Nachverdichtung auch an weniger zentralen Lagen an. So sind in einigen Zonen im Osten der

---

19 Stadt Rorschach (2000): *Baureglement der Stadt Rorschach*. Online: [http://www.rorschach.ch/media/reglemente/baureglement\\_0806.pdf](http://www.rorschach.ch/media/reglemente/baureglement_0806.pdf) [Zugriff: 27.07.2016].

Gemeinde gemäß dem BR Ersatzneubauten in der Form von Mehrfamilienhäusern entstanden, geplant oder grundsätzlich möglich, wo vor Kurzem respektive bis heute noch kleinere Zweifamilienhäuser stehen.

Die Anwendung des BR zeigt grundsätzlich eine reaktive Nutzung, da die Bauverwaltung versucht, möglichst früh in allen Planungen dabei zu sein. »Wir greifen ein, indem wir den Kontakt zu den privaten Bauwilligen möglichst vor Projektbeginn sehr stark suchen. So kommt es zu besseren Lösungen, egal mit welchen Instrumenten man plant.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 185) Es gibt folglich Sitzungen, in denen mit den Bauwilligen über die möglichst effiziente verkehrliche Erschließung der Grundstücke und über die Planung der Entsorgung diskutiert wird. Gleichzeitig ermöglichen es diese Besprechungen der Bauverwaltung, mit den Privaten auch über die geplante Gestaltung und Nutzung der Neu- respektive Umbauten zu diskutieren, wobei die öffentlichen Interessen (in diesen Fällen häufig hinsichtlich der Gebäudeanordnung und der Gestaltung der Straßen-/Gehweganschlüsse) eingebracht werden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 143). Eine so organisierte öffentliche Interessenvermittlung ist auch von Vorteil, da »mit den Privaten für gute Lösungen zusammengearbeitet werden kann, ohne dass die Stadt für aufwendige Planung Geld ausgeben muss – weil sie dieses schlicht häufig nicht hat« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 23).

Solche weichen Interventionsformen sind die einzigen, die gemäß den Interviewaussagen hinsichtlich des gebauten Resultats sinnvoll eingesetzt werden können. Denn »die Stadt kann grundsätzlich nicht viel ausrichten, wenn das Baureglement eingehalten wird« (private[r] AkteurIn, P26: 121). Eine juristische Konfrontation nach einem negativen Baubewilligungsentscheid geht gemäß den Interviewaussagen häufig zugunsten des Gesuchstellers aus – ein Risiko, dem die Bauverwaltung mit den Gesprächen vorbeugen will (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28).

Dieses reaktive Vorgehen bei der Nutzung des kommunalen BR bedingt eine gewisse Übersicht über die aktuellen Planungsvorhaben, die unter anderem durch die aufgebauten und vorhandenen formellen und informellen Netzwerke zustande kommt (vgl. weiter hinten bei der Darstellung der weiteren Instrumente).

### **Optionale Policy-Instrumente**

Die Interviewaussagen zeigen auf, dass *Gestaltungspläne* das wichtigste optionale Policy-Instrument sind, das in Rorschach raumwirksam genutzt wird. Obwohl –

gemäß PBG des Kantons St. Gallen<sup>20</sup> – keine *Gestaltungsplanpflicht* für bestimmte Parzellen verhängt werden kann<sup>21</sup>, sind viele der letzten und aktuellen Neu- oder Umbauprojekte vor allem in Zentrumsnähe mit *Gestaltungsplänen* realisiert worden. Einen wichtigen Grund für die Relevanz dieses Instrumentes nannte ich bereits: die fehlende Rendite von Bauprojekten, die der Regelbauweise entsprechen.

Neben der für die Bauwilligen bestehende Notwendigkeit, einen *Gestaltungsplan* aufgrund wirtschaftlicher Argumente zu erarbeiten, sind die öffentlichen Akteurinnen und Akteure in Rorschach ganz generell von Planungsverfahren überzeugt, mit denen die bauliche Qualität durch öffentliche Interventionen gesichert werden kann: »Welches Verfahren man schließlich nimmt, Gestaltungsplan, Workshop oder Architekturwettbewerb, oder alle zusammen, ist zweitranging.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 47)

Die räumliche Ausgangslage, bei der *Sondernutzungsplanungen* finanziell erfolgreicher sind, spielt der Behörde gemäß den Interviewaussagen in die Hände, weil die Erarbeitung von *Gestaltungsplänen* öffentliche Mitsprachemöglichkeiten bietet: »Der Gestaltungsplan hat für uns den Vorteil, dass wir hinsichtlich der architektonischen Gestaltung mitreden können. Im Gegenzug gibt es aber [für die Bauherren] etwas mehr. Wir müssen etwas anbieten; einen Mehrwert, eine höhere Ausnutzung zum Beispiel.« (MitarbeiterIn der kommunalen Exekutive, P25: 103)

In den Interviews werden jedoch nicht nur die Vorteile für die öffentliche Hand genannt, auch die Planungs- respektive die Realisierungssicherheit für die privaten Bauwilligen kommt zur Sprache. Denn »im Prinzip ist der Gestaltungsplan lediglich eine detailliertere Baubewilligung [...] Bis ins Detail werden da Definitionen vorgenommen: Wie viele Bäume es gibt und wie die Gebäude aussehen müssen. Und dann hat der Investor natürlich eine Sicherheit, dass er das auch bauen kann.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 175)

Aus diesen beiden Aussagen kann abgeleitet werden, dass fertige *Gestaltungspläne* in Rorschach immer Kompromisslösungen nach konfliktiven Prozessen darstellen. Es wird dabei eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Bauwilligen wahrgenommen. Die privaten Akteurinnen und Akteure, die etwas entwickeln und verändern möchten, sind für die Rorschacher Behörden eminent wichtig. Auf der anderen Seite »können wir uns nicht zu billig verkaufen oder einfach alles zulassen. Gerade in Rorschach muss man sich immer

---

20 Kanton St. Gallen (2011): *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht*. Online: <http://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1337?locale=de> [Zugriff: 07.08.2014].

21 Stadt Rorschach (2000): *Baureglement der Stadt Rorschach*. Online: [http://www.rorschach.ch/media/reglemente/baureglement\\_0806.pdf](http://www.rorschach.ch/media/reglemente/baureglement_0806.pdf) [Zugriff: 27.07.2016].



fragen: »Würden wir den zaghaften Motor der Interessen ab und wie viel vergibt man gestalterisch, wenn man einfach laufen lässt?« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 127)

Es stellt sich gemäß den Interviewaussagen somit in jedem Erarbeitungsverfahren für *Gestaltungspläne* an einem gewissen Punkt die Frage, welche Bedingungen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure stellen können: »Wir intervenieren eigentlich immer und holen etwas [für die Öffentlichkeit] heraus, aber die Intensität der Intervention ist ein stetes Wechselspiel« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 127). Teilweise wird von öffentlicher Seite her »massiv gesteuert« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 161) – »zu Recht, denn der Stadtrat darf architektonisch gute Qualität fordern« (private[r] AkteurIn, P26: 80). Dies führt jedoch im Umgang mit Totalunternehmen zu »großen Spannungen, da [sich] diese teilweise auch im Sandwich zwischen der öffentlichen Hand und den Grundstückseigentümern befinden« (Ebd.).

Grundsätzlich laufen die Erarbeitungen von *Gestaltungsplänen* in Rorschach immer ähnlich und in *Workshopverfahren* ab (teilweise wird bei größeren Projekten gar auf die Erarbeitung von *Gestaltungsplänen* verzichtet, jedoch nicht auf das *Workshopverfahren*, z.B. auf dem *Alcan-Areal*). In einer ersten Phase finden Gespräche zwischen der Exekutive, der Abteilung Stadtentwicklung und Bau sowie den privaten Bauwilligen statt. Ab der zweiten Phase kommen häufig externe Planungsfirmen hinzu, die den Prozess begleiten. »Danach laufen die Prozesse innerhalb dieser Strukturen mit regelmäßigen Sitzungen ab.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 161)

In allen Phasen der Projektentwicklung sind Interventionsmöglichkeiten für die öffentliche Hand gegeben. Gleiches gilt, wenn zusätzlich ein *öffentlich* oder *privat* organisierter *Architekturwettbewerb* ins Verfahren eingebaut wird. Im Hinblick auf die abschließende Bewilligung von *Gestaltungsplänen* durch die politische Exekutive pocht die öffentliche Hand auf Einsitz in den Jurys, den sie im Normalfall auch bei rein privaten Wettbewerben erhält (private[r] AkteurIn, P26: 55).

Als wichtigsten Entscheidungshebel in der *Sondernutzungsplanung* sehen die Interviewpartnerinnen und -partner der öffentlichen Hand schließlich die abschließende Bewilligung von *Gestaltungsplänen* durch die kommunale Exekutive: »Es hat niemand ein generelles Anrecht auf einen Gestaltungsplan. Es ist immer ein »Können.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 169) In der Phase vor der Erteilung einer Baubewilligung ergeben sich dadurch für die Exekutive und die Bauverwaltung »nochmals diverse Einflussmöglichkeiten, da wird auch viel verhandelt und Kompromisse geschmiedet. Der Bauherr weiß ja auch, dass er noch die Baubewilligung braucht, auch wenn er schon viel in Planung investiert hat« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 191).

Beispiele für Planungen mittels *Workshops*, *Architekturwettbewerben* und *Gestaltungsplänen* sind in Rorschach einige zu finden, denn sie funktionieren aus öf-

fentlicher wie privater Sicht »erstaunlich gut« (private[r] AkteurIn, P26: 63). Erstens sind die Hochhäuser auf dem *Alcan-Areal* das Resultat eines *Workshopverfahrens*. Die Grünräume, die dabei geschaffen wurden, waren für die öffentliche Hand eine zentrale Forderung, bei gleichzeitig hoher Nutzung. Es soll ein neuer Stadtpark entstehen, der einerseits Aufenthaltsqualität schafft und andererseits die Nord-Süd-Verbindungen im Ort für den Langsamverkehr wieder attraktiver machen sollen.

Einen ähnlichen Kompromiss erreichten die politischen Akteurinnen und Akteure zweitens während des *Workshopverfahrens* und *Architekturwettbewerbs* für das *Würth-Areal* sowie während der *Architekturwettbewerbe* für einige Projekte, die sich mitten in der Altstadt befinden (z.B. *Hauptpost* und *Migros Trischli-Platz*). Auf dem *Würth-Areal* konnte – im Gegenzug zu einer relativ hohen Ausnutzung des Geländes – ein Seeuferweg gestaltet werden, der sich zwar auf privatem Grund befindet, aber ganzjährig und rund um die Uhr öffentlich nutzbar ist. Bei den beiden Projekten im Stadtzentrum intervenierten die öffentlichen Verantwortlichen zugunsten eines höheren Wohnungsanteils und großzügigerer und möblierter öffentlicher Räume – wobei im Gegenzug ebenfalls höhere Ausnutzungsziffern zugelassen wurden (private[r] AkteurIn, P26: 55/105; Mitglied der kommunalen Exekutive P25: 191).

Ein weiteres optionales Policy-Instrument, mit dem in Rorschach gemäß den Interviewaussagen gearbeitet wird, ist die *Stadtbildkommission*. Sie setzt sich aus zwei Exekutivmitgliedern (wobei der/die Verantwortliche für Stadtentwicklung und Bau immer dabei ist), einem Mitglied der Bauverwaltung und einer externen Architektin oder einem externen Architekten zusammen. Die Aufgabe der *Stadtbildkommission* ist die Beurteilung von Baueingaben, die sich innerhalb der Altstadt-Kernzone befinden oder das Inventar des Ortsbildschutzes betreffen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 117). Der *Stadtbildkommission* kommt insofern eine wichtige Rolle zu, da ihre Entscheidungen von der Exekutive häufig gestützt werden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 135).

Die Kommission führt Beratungsgespräche durch, bei denen die Bauwilligen ihre Ideen und Projekte erläutern müssen. Dabei ergibt sich »ein beträchtlicher Spielraum für Interventionen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 135), der genutzt wird. Die *Stadtbildkommission* empfiehlt bei solchen Gesprächen zuweilen den Beizug bestimmter Architektinnen oder Architekten, sie interveniert hinsichtlich Fassadengestaltungen, Erschließungsvorschlägen oder bei ungenügender architektonischer Qualität (private[r] AkteurIn, P26: 121; Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 179).

Die *Stadtbildkommission* kommt zusätzlich auch bei größeren Projekten als Gremium mit der Aufgabe zur gestalterischen Kritik zum Zuge. So begleitet sie *Workshopverfahren* und *Architekturwettbewerbe* (wie bei den Hochhäusern auf dem *Alcan-Areal* oder bei der architektonischen Beurteilung des *Trischli-Platz*-

Projektes) und beurteilt die bei *Sondernutzungsplanungen* geforderte architektonische Qualität (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 179).

### Weitere Policy-Instrumente

Ein erstes weiteres Policy-Instrument ist das *interne Stadtentwicklungskonzept*, das die Exekutive gemeinsam mit den Mitgliedern des administrativen Kaders und einem privaten Planungsbüro »als versteckte Roadmap« erarbeitete (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 71). Das Konzept dient der Verfeinerung der Richtplanung, soll strategisch die künftigen Ziele hinsichtlich der *Zonennutzungsplanung* aufzeigen und ist die Basis für das zweite, routinemäßig eingesetzte weitere Policy-Instrument: die *strategische Bodenpolitik* (Mitglied der kommunalen Exekutive, P28: 31).

Die Interviewaussagen zeigen, dass *strategische Bodenpolitik* in Rorschach in den letzten Jahren als routinehaft angewandtes Policy-Instrument wahrgenommen wird. Dabei kauft die öffentliche Hand, wenn möglich, Liegenschaften, die zentrale städtebauliche Funktionen aufweisen. Diese Käufe geschehen mit dem Ziel, diese proaktiv für Stadtentwicklung einzusetzen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 87; MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 105). Um diesem Ziel gerecht zu werden, müssen potenzielle Liegenschaften proaktiv ausgemacht werden: »Es geht darum, die Liegenschaften zu einem Zeitpunkt zu kaufen, an dem es noch nicht sehr offensichtlich ist, dass dieser Ort wichtig werden wird.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 151)

Befindet sich eine Liegenschaft dann im Besitz der öffentlichen Hand, gibt es zwei Möglichkeiten für den weiteren Projektentwicklungsprozess. Erstens verkauft die Stadt die erworbene Liegenschaft möglichst bald wieder mittels eines *Baurechtsvertrags*, der die künftige Nutzung und möglicherweise auch Gestaltungsvorgaben hinsichtlich der öffentlichen Interessen enthält. Dieses Vorgehen kommt vor allem bei kleineren Parzellen mit weniger Entwicklungskomplexität zum Einsatz (private[r] AkteurIn, P30: 11). Bei größeren Projekten kommt die zweite Methode zum Einsatz: *Investorenwettbewerbe*.

»Wir machen mit den interessierten Investoren Workshops, die Jury zusammengesetzt aus Architekten, Stadt und Kantonsbeamten. Da entwickeln wir Ideen und erstellen dann einen Gestaltungsplan. Und wenn der Gestaltungsplan steht und die Baubewilligung erteilt ist, dann sind die Investoren aufgrund der Planungssicherheit oftmals zum Kauf bereit.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 99)

Die Begründung dieser proaktiven Handlungen von Seiten der öffentlichen Hand stützt sich darauf, dass die Steuerungsmöglichkeiten für Neu- und Umbauprojekte immer dann am höchsten sind, wenn man als Gemeinde selbst Grundstückeigentümerin ist. Die Planungsagenda, die spezifische Nutzung und auch Teile der räumli-

chen Gestaltung können somit vollumfänglich durch die öffentliche Hand festgelegt werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 113). Wichtig scheint ein proaktives Handeln mittels *Bodenpolitik* gemäß den Interviewaussagen auch dann zu sein, wenn mehrere Parzellen in einem Projekt gemeinsam entwickelt werden sollen. »In einer Stadt hat es eine solche Kleinteiligkeit von Parzellen und unterschiedlichen Eigentümerschaften, da muss man teilweise einfachere Verhältnisse schaffen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 95)

*Bodenpolitik* kann aus Sicht der Befragten eine wichtige Anschubfunktion haben. Für ein Mitglied der kommunalen Exekutive (P25: 87) ist sie »mitunter der wichtigste Grund für die Entwicklung in den letzten zehn, fünfzehn Jahren«. Die Katalysatorwirkung für die ökonomische Entwicklung der Gemeinde stellt dann auch (neben der Signalwirkung für eine qualitativ hochstehende Raumentwicklung) eine der wichtigsten Legitimationsgrundlagen für eine proaktiv raumordnende Politik dar.

Obwohl die aktive *Bodenpolitik* Rorschachs auch unter privaten Akteurinnen und Akteuren eine hohe Akzeptanz genießt, (»Die Stadt soll sich ab und zu ein Grundstück sichern und einem Investoren weiterverkaufen, der dies im Sinne der Öffentlichkeit umsetzt.«) sollen »keine Liegenschaften und Bauland [gehört werden], die Stadt nicht als Bauherrin auftreten. Das Land muss zurück in den privaten Markt.« (private[r] AkteurIn, P26: 93; vorheriges Zitat: P26: 101) Aus ähnlichen Gründen sehen die öffentlichen Verantwortlichen auch eine hohe Akzeptanz der *Bodenpolitik* in der Bevölkerung. Es ist daher gemäß einem Mitglied der kommunalen Exekutive (P25: 91) »nicht das Ziel, aus dem Verkauf Gewinne zu machen«. Die Behörden wollen lediglich genau und möglichst im öffentlichen Interesse bestimmen, was sich auf den Schlüsselarealen entwickelt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 85).

Die Interviewpartnerinnen und -partner nennen einige Beispiel für die aktive *Bodenpolitik*, geben jedoch aus strategischen Gründen allesamt keine Detailantworten bezüglich der Standorte. Vor allem im relativ dichten Stadtzentrum, das hinsichtlich der Eigentümerstrukturen fragmentiert ist, entstanden Neu- und Umbauten mit vielen Wohnungen, häufig mit Läden oder Gewerbebetrieben im Erdgeschoss, deren Besitzerinnen und Besitzer jeweils auch die Entwicklung der ganzen Liegenschaften übernahmen. Zudem ermöglichte die aktive *Bodenpolitik* Landhandel mit einem Bauern, worauf teurere Wohnsiedlungen mit Aussicht auf den See entstehen konnten (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 31; Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 95).

Diese aktive *Bodenpolitik* funktioniert, wie bereits angedeutet, gemäß den Interviewpartnerinnen und -partnern nur, weil neben der relativ hoch angesetzten Kredithürde die Exekutive – und dabei vor allem der Stadtpräsident – sowie die Verantwortlichen der Abteilung Stadtentwicklung und Bau proaktiv *öffentlich-private Netzwerke* aufbauen und darum wissen, welche Grundstücke bald entwi-

klungsreif werden. Zudem können diese Netzwerke auch dazu dienen, Lobbying für öffentliche Projekte zu betreiben und die privaten Bauwilligen für öffentliche Interessen zu sensibilisieren.

*Netzwerken* ist ein weiteres Policy-Instrument, das in Rorschach in der Raumentwicklung häufig zur Anwendung kommt – und dies mit Auswirkungen auf die Stadtentwicklung, wie die Interviewpartnerinnen und -partner von öffentlicher wie privater Seite mitteilen: »Treiber der Stadtentwicklung ist sicherlich auch die Lobbyarbeit des Stadtpräsidenten. Diese ist vor allem wichtig, weil Rorschach von außen nicht als sehr interessant wahrgenommen wird.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 83) Der Stadtpräsident »macht dies [Netzwerke aufbauen] nicht nur gut, sondern hervorragend. Der Erfolg gibt ihm Recht.« (private[r] AkteurIn, P26: 23)

Erfolgreich sind die Rorschacher Behörden mit ihrem Lobbying und ihren Netzwerken, weil sie aus der Sicht der privaten Akteure (P26: 88; vgl. auch P30: 20/29) proaktiv handeln und dabei versuchen, die Eigentümerinnen und Eigentümer überhaupt auf bestehende Veränderungsmöglichkeiten ihrer Parzellen oder (in laufenden Planungsprozessen) auf eine qualitativ hochstehende Entwicklung aufmerksam zu machen. Gleichzeitig versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure, die Probleme der fragmentierten Eigentümerstruktur durch gezieltes Einladen von Nachbarinnen und Nachbarn zu gemeinsamen Planungen zu minimieren. Bei all diesen Handlungen ist die Gemeinde glaubwürdig, weil »der Gemeindepräsident selbst aktiv ist, es ist halt doch Chefsache, auf die Eigentümer zuzugehen« (private[r] AkteurIn, P26: 88).

Neben diesen formelleren Kontakten werden auch *informelle Netzwerke* zwischen den Mitgliedern der Exekutive und wichtigen privaten Akteurinnen und Akteuren von den Befragten als relevant für die gegenseitige Abstimmung von Entwicklungsprojekten beschrieben: »Der direkte, persönliche und informelle Kontakt zum Stadtpräsidenten ist bei der Projektabstimmung wichtig. Ich bin regelmäßig bei ihm im Büro.« (private[r] AkteurIn, P26: 125) Die Mitglieder der kommunalen Exekutive sind auch in der Rorschacher Öffentlichkeit präsent, »gehen auswärts essen und lassen sich gerne ansprechen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 79; vgl. auch private[r] AkteurIn, P30: 29 oder MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 149).

Schließlich besitzt der aktuelle Stadtpräsident als amtierender Nationalrat, weiterhin bekannter Anwalt und ehemaliger Präsident des FC St. Gallens ein großes Netzwerk an finanzkräftigen Personen, Architektinnen und Architekten und Grundbesitzerinnen und -besitzern. Dieses Netzwerk hilft ihm zum Beispiel, »Investoren für ganze Blockzeilen [zu finden]« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 111/143) oder »einen neuen Wirt für eine Beiz direkt am See, wo der vorherige Wirt aus unserer Sicht unmögliche Umbauten machen wollte, die wir mit technischen Vorschriften verhindern konnten« (ebd.).

Neben den *informellen* und *formellen Netzwerken* tritt die Stadt Rorschach bei offiziellen Anlässen immer wieder in Austausch mit der Bevölkerung. Die Stadt-apéros mit bestimmten Themenschwerpunkten und die Empfänge nach den Bürgerversammlungen beispielsweise werden als wichtige Orte der Kommunikation und der Aufklärung über öffentliche Ziele bezeichnet. Bei solchen Anlässen wird die Akzeptanz der politischen Entscheidungen verbessert (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 65; Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 47).

Ein weiteres raumwirksames Policy-Instrument ist die proaktive *öffentliche Aufwertung von Straßenräumen* durch *verkehrstechnische Maßnahmen* und *Straßenausbauten*. Die öffentlichen Verantwortlichen sehen hier große Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des Ortsbildes und des Lebensraums Altstadt. »Die Stadt hat die Hoheit über den öffentlichen Raum, denn die Straßen gehören ihr und sie muss für deren Umgestaltung oder Aufwertung relativ wenige Leute fragen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 187; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 80)

Zwei unterschiedliche Absichten stecken hinter der häufig öffentlich finanzierten, proaktiven Aufwertung öffentlicher Räume. Erstens nehmen die Interviewpartnerinnen und -partner die relativ enge Altstadt von Rorschach fast ohne Platzsituationen als Problem für die Realisierung von öffentlichen Räumen wahr. Um trotzdem möglichst viel für die Öffentlichkeit herauszuholen, erarbeitete die Verwaltung ein Gestaltungs- und Verkehrskonzept, mit dem einige ausgewählte Straßen aufgewertet werden. Sie sollen dabei »eher wie Plätze denn wie Straßen wirken. Mit einer bereits umgebauten Straße hat man auch schon ein Ziel erreicht: Die Kinder spielen darauf.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 80)

Zweitens soll die Aufwertung von Straßenräumen die Anrainer einer aufgewerteten Straße dazu bringen, ihre Liegenschaften ebenfalls zu renovieren (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 67).

»Man kann mit aufgewerteten Straßenzügen Signale setzen und Vertrauen in die Entwicklungssituation der Gemeinde, in die positive Entwicklungsspirale zeigen: ›Es geht vorwärts, wir haben Euer Quartier nicht vergessen!‹ [...] So steigt der emotionale Druck auf die Eigentümer zur Renovation.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 187)

Die *Aufwertung von Straßenräumen* hat nicht nur eine Signalwirkung auf potenzielle Investorinnen und Investoren, sondern wird von der öffentlichen Hand auch parallel zu *Workshopverfahren* vorangetrieben. Wenn öffentlich-private Projektgruppensitzungen stattfinden, dienen diese auch gleich der gemeinsamen Planung und Finanzierung öffentlicher Straßenräume.

Das erfolgreiche Werben um *finanzielle Mittel* für raumwirksame Projekte, die auf nationaler Ebene besprochen werden, ist das letzte weitere Policy-Instrument, das in den Interviewaussagen zur Sprache kommt. Zwei unterschiedliche Geldquel-

len werden da angepeilt. Erstens schaffte es der Stadtpräsident – auch aufgrund seines Amtes als Nationalrat – Gelder aus dem nationalen Topf für die Anschlüsse an das Europäische Hochgeschwindigkeitsbahnnetz einzuwerben. Diese Finanzierung ermöglicht es der Stadt Rorschach, den Bahnhof Stadt künftig zu sanieren, bessere Erschließungswege der Bahnsteige zu erstellen und die öffentlichen Räume hinsichtlich ihrer städtebaulich zentralen Funktionen aufzuwerten (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 75).

Ähnliche Handlungsrationale sind zu beobachten, wenn es um die Aufwertung von Kantonsstraßen geht. Als Beispiel dient die Churerstraße, die auf der Höhe des Hauptbahnhofes und hin zum *Würth-Areal* sowie zum See aufgewertet wurde. Die Rorschacher Behörden brachten das kantonale Verkehrsdepartement dazu, breitere Gehwege mit niedrigen Randsteinen einzuplanen, die dann mit kommunalen Mitteln durch spezielle Beleuchtungsmaßnahmen, Bäume und Sitzbänke zu einer platzähnlichen Situation aufgewertet wurden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 135).

Ein Projekt, das ebenfalls durch Gelder des Bundes respektive des Kantons finanziert wird, ist das *Projet urbain* im Quartier zwischen Eisenbahnlinie und Kirchstraße (vgl. Karte). Die Abteilung Stadtentwicklung und Bau sowie die Abteilung für Soziales versuchen mit einem Quartierbüro und einem Quartiertreff, die hier zahlreich vertretenen ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner besser zu integrieren. Das Ziel ist ein selbstverwaltetes Büro, das zum Begegnungsort für Fragen des täglichen Quartierlebens werden soll (Mitglied der kommunalen Exekutive, P27: 111; MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung; P28: 65).

### 6.3.3 Fazit: Proaktive lokale Governance in Rorschach

Die raumwirksamen Handlungsrationale, die in Rorschach geäußert werden, können als reaktiv und proaktiv eingeschätzt werden. Reaktiv ist insbesondere die Nutzung der regulären Policy-Instrumente. In gemeinsamen Sitzungen mit den privaten Bauwilligen versucht die Bauverwaltung, in möglichst viele Bauprojekte die öffentliche Haltung einzubringen, sei es bezüglich der Außenraumgestaltung, der Erschließung oder der geforderten architektonischen Qualität. Das relativ konservative BR macht einen öffentlich-privaten Austausch über die künftige Nutzung vieler Areale häufig notwendig. Da sich eine Neuplanung für die Grundeigentümerinnen und -eigentümer oft nur dann finanziell wirklich lohnt, wenn mittels *Sondernutzungsplanung* dichter oder höher gebaut werden kann, sind für die öffentliche Hand viele Interventionsspielräume vorhanden. Diese nehmen Verwaltung und Exekutive wahr, indem typischerweise in kooperativen *Workshopverfahren* mit den Privaten die künftige Nutzung und Außenraumgestaltung diskutiert und beschlossen wird. Die Exekutive behält sich dabei das Recht vor, Gestaltungspläne nicht zu bewilli-

gen, sollten die öffentlichen Interessen nicht berücksichtigt werden. Die weiteren Policy-Instrumente nutzen die lokalen Behörden Rorschachs proaktiv: Die Gemeinde betreibt routinemäßig *Bodenpolitik*, indem Parzellen strategisch erworben und danach entweder im Baurecht oder mittels detaillierter Nutzungsverträge an private Investorinnen und Investoren weiterverkauft werden. Weiter bauen die Behörden proaktiv zielgerichtete öffentlich-private Netzwerke auf, die der Allokation von privatem Kapital und der Einflussnahme auf konkrete Entwicklungsprojekte dienen. Schließlich nutzt die Rorschacher Behörde kantonale und nationale Finanzmittel. Mit ersteren werden wichtige Straßenzüge in enger Kooperation mit dem Kanton aufgewertet. Letztere dienen der aktiven Quartiersentwicklung und treiben städtebauliche Projekte voran, indem Gelder aus dem Agglomerationsfonds (mit einem *Projet urbain*) und Mittel zur Verbesserung der Bahnanschlüsse an die europäischen Hochgeschwindigkeitsstrecken eingeworben wurden. Abschließend muss die prägende Rolle des aktuellen Gemeindepräsidenten angesprochen werden. Ihm wird eine große Leistung attestiert, wenn es um den Aufbau öffentlich-privater Netzwerke und das Einwerben überlokaler Finanzmittel geht.

## 6.4 ST. MARGRETHEN – »NATÜRLICH ST. MARGRETHEN«

### 6.4.1 Übersicht über die Gemeinde

#### Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die Exekutive der Gemeinde St. Margrethen besteht aus sieben Mitgliedern, wovon das Gemeindepräsidium als einziges Amt ein Vollzeitpensum darstellt. Der Gemeindepräsident ist neben der Führung des Gemeinderates und der Oberaufsicht über die Verwaltung hauptsächlich für die Vertretung der Gemeinde nach außen und für die ortsentwicklungs- und raumplanungsrelevanten Fragen von St. Margrethen zuständig. In dieser Funktion präsidiert er auch die Baukommission.<sup>22</sup> Die Funktionen der weiteren Mitglieder des Gemeinderates werden nicht spezifiziert und sind nur über die Verteilung der Mitgliedschaften in kommunalen Kommissionen und Behörden ersichtlich.<sup>23</sup> Die kommunale Bauverwaltung besteht aus dem Bauverwalter und einer Stelle für das Bausekretariat und kann daher – als haupt-

---

22 Gemeinde St. Margrethen (2012): *Gemeindeordnung*. Online: [http://www.stmargrethen.ch/documents/Entwurfv4\\_Gemeindeordnung\\_politische\\_Gemeinde.pdf](http://www.stmargrethen.ch/documents/Entwurfv4_Gemeindeordnung_politische_Gemeinde.pdf) [Zugriff: 02.07.2014].

23 Website der Gemeinde St. Margrethen (2014). Online: [www.stmargrethen.ch/](http://www.stmargrethen.ch/) [Zugriff: 25.06.2014].



sächlich operativ tätige Behörde – als wenig professionalisiert bezeichnet werden. St. Margrethens Legislativorgan ist die Gemeindeversammlung, die sich mindestens zweimal jährlich konstituiert.

### **Kontextinformationen und Geschichte**

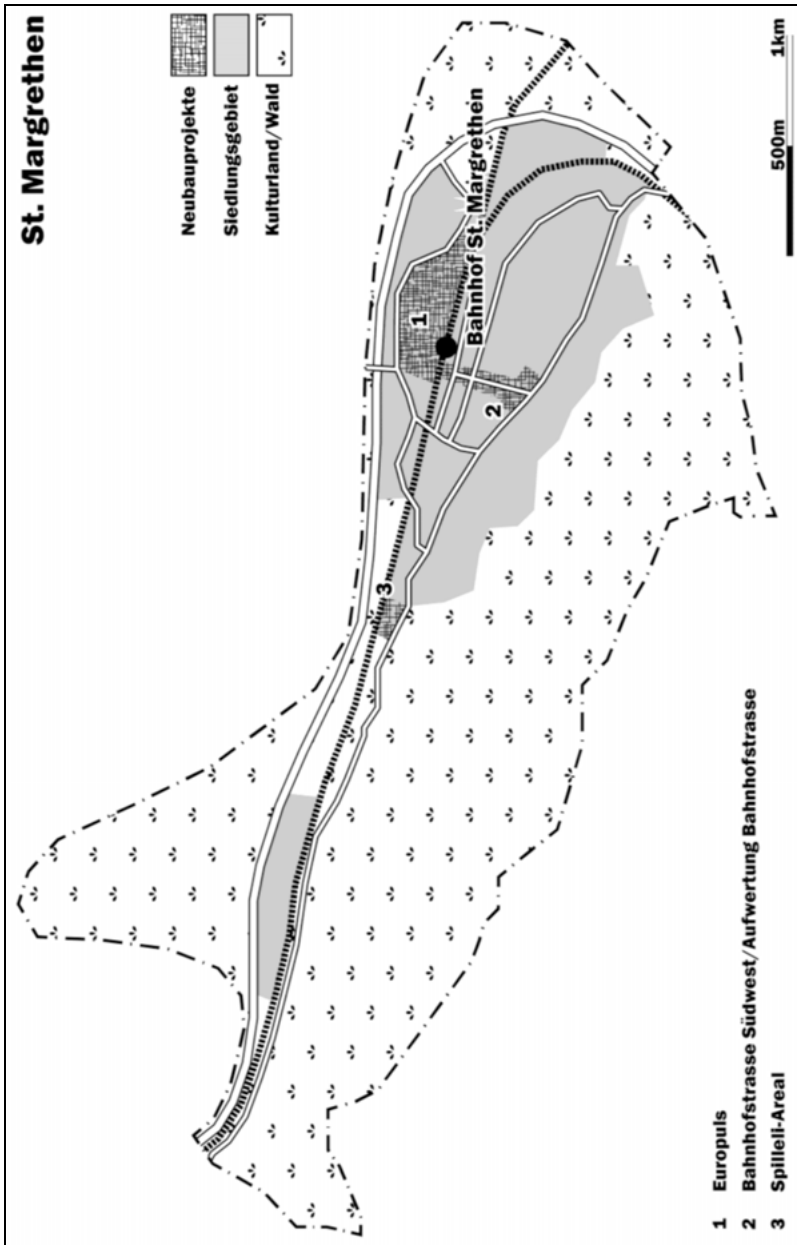
St. Margrethen hat circa 5.600 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt im St. Galler Rheintal.<sup>24</sup> Die Gemeinde wird im Osten vom Rhein und im Norden vom Flusslauf des alten Rheins – entstanden nach der Rheinregulierung Ende des 19. Jahrhunderts – begrenzt. Beide Wasserläufe bilden die Staatsgrenze zu Österreich. Im Süden und gegen Westen liegen die ersten Ausläufer der Voralpen. Ebenfalls prägend für die Gemeinde ist die Autobahn, die dem Flusslauf folgt und den regional bedeutenden Grenzübergang über einen Zubringer durch den Ortsteil nördlich der Bahnlinie erschließt. Die Eisenbahnlinie, die mehr oder weniger parallel zur Autobahn verläuft, bildet eine weitere künstliche Grenze im Siedlungsgebiet. Der Bahnhof war im 20. Jahrhundert als Grenzbahnhof lange ein wichtiger Umschlagplatz – eine Stellung, die er in den letzten Jahrzehnten durch den aufkommenden Lastwagenverkehr zunehmend verlor. Das heutige Siedlungsgebiet St. Margrethens wurde durch die beschriebenen topografischen und infrastrukturellen Grenzen stark geprägt. Während die ansteigenden Voralpenhänge sowie die Gebiete im Westen der Gemeinde noch immer als landwirtschaftliche Flächen genutzt werden, wuchs die Gemeinde vor allem um den historischen Ortskern südlich der Bahnlinie. Geprägt wird das Ortsbild durch Ein- und Mehrfamilienhäuser, aber auch durch einige Industriellenvillen aus der Gründerzeit. Nördlich des Bahnhofs siedelten sich die Industriebetriebe an, die sich insbesondere auf Lackproduktion sowie auf Holz- und Textilverarbeitung spezialisierten und von der hervorragenden verkehrstechnischen Anbindung profitierten.

Nach einer Periode des Wachstums zu Beginn und bis Mitte des 20. Jahrhunderts, bedingt durch den guten Verkehrsanschluss, die Grenznähe und die Industriebetriebe, begann mit dem Niedergang der hochwertigen Industriebetriebe ab Ende der 1980er Jahre eine Periode der wirtschaftlichen Stagnation. Die Industriebetriebe wurden durch weniger produktive Freilager und Umschlagplätze von Transportfirmen ersetzt, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen gingen verloren. Die günstigen Grundstücks- und Wohnpreise lockten in den 1990er Jahren zunehmend sozioökonomisch schlechter gestellte Bevölkerungsschichten nach St. Margrethen – das Steuerniveau stieg, der Ausländeranteil (heute circa 45 Prozent) und die Sozialausgaben der Gemeinde ebenfalls.

---

24 Website der Gemeinde St. Margrethen (2014). Online: [www.stmargrethen.ch](http://www.stmargrethen.ch) [Zugriff: 24.06.2014].

Abbildung 18: Übersichtskarte St. Margrethen



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps;  
© Lineo U. Devecchi).

### Aktuelle politische Agendaziele

Die aktuellen politischen Agendaziele – geäußert in den Interviewaussagen, auf der Website der Gemeinde<sup>25</sup>, im *kommunalen Richtplan*<sup>26</sup> und im etwas älteren *Leitbild* aus den 1990er Jahren – leiten sich aus der zuvor geschilderten Situation St. Margrethens ab. Als Hauptziel, das die einzelnen Teilziele überlagert, kann der durch die sozioökonomische Situation bestimmte Wunsch nach Wachstum hinsichtlich der Einwohnerzahlen, Arbeitsplätze und des Steuersubstrats interpretiert werden, auf den in allen weiteren Agendapunkten zumindest implizit Bezug genommen wird. Ein solches Wachstum soll dazu dienen, wieder bessere Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in die Gemeinde zu locken, ohne die aktuelle Bevölkerung zu verdrängen. Es soll mittels der folgenden drei Ziele erreicht werden: Erstens wird eine Aufwertung und Belebung des Ortskernes angestrebt. Dabei spielt die 2013 bewilligte Überbauung *Europuls* auf dem großen brachliegenden Land nördlich des Bahnhofs eine wichtige Rolle. Dort sind Wohnungen im höheren Segment, Einkaufsläden und Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich geplant. Die neu zu gestaltende Fußgängerüberführung soll diese Neubauten an den Ortskern südlich des Bahnhofs anbinden. Hier liegt der Fokus auf der Neugestaltung der Bahnhofstraße und der Schaffung von Einkaufsmöglichkeiten. Wichtig ist den kommunalen Verantwortlichen, dass die neuen Entwicklungen die Entstehung einer »Schlafgemeinde« nicht fördern, sondern eine reale Belebung des Zentrums erreicht wird. Zweitens soll das Siedlungsgebiet nicht mehr weiter ausgedehnt werden. Dies aus zwei Gründen: Erstens will man die Grünräume der Gemeinde als Erholungs- und Freizeitzone erhalten. Zweitens hat der Widerstand der Bevölkerung an der Urne dazu geführt, dass ein größeres Neubauprojekt am Ortsrand nicht wie geplant realisiert werden konnte – die Umzonung wurde abgelehnt. Die Gemeinde setzt daher auf das Schließen vorhandener Baulücken im Siedlungsbestand und auf die Neuentwicklung auf den urbanen Brachen. Eine gezielte Verdichtung der bestehenden Siedlungen ist demzufolge nicht zwingend nötig. Außerdem will man mittels der erwähnten Ziele die regionalen Zentrumsfunktionen der Gemeinde durch ein verbessertes Einkaufsangebot stärken und die Taktverdichtung der S-Bahn St. Gallen ausnutzen, die seit Ende 2013 Fahrten im Viertelstundentakt in die Kantonshauptstadt anbietet.

---

25 Website der Gemeinde St. Margrethen (2014). Online: [http://www.stmargrethen.ch/xml\\_1/internet/DE/application/d154/d155/f157.cfm](http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f157.cfm) [Zugriff: 25.06.2014].

26 Gemeinde St. Margrethen (2007): *Richtplan*. Online: [http://www.stmargrethen.ch/xml\\_1/internet/DE/application/d154/d155/f158.cfm](http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f158.cfm) [Zugriff: 13.08.2014].

## Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Die heutigen Agendaziele sind das Konstrukt eines Strategieprozesses, der mit der Erarbeitung eines ersten kommunalen Leitbildes<sup>27</sup> in den 1990er Jahren gestartet wurde. Die Ziele wurden damals mittels Workshops gemeinsam mit der Wohnbevölkerung erarbeitet und bildeten die Basis für die kontinuierliche Überarbeitung der *kommunalen Richtplanung* im Bereich Siedlung, Landschaft und Verkehr im letzten Jahrzehnt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 39). Diese Grundlagen dienten der politischen Exekutive der letzten Legislaturperiode als Basis für die Erarbeitung der Vision 2015<sup>28</sup>, die hinsichtlich der räumlichen Entwicklung vor allem für das Ortszentrum und für die Realisierung des Projekts *Europuls* konkrete Ziele setzt.

Obwohl die Konkretisierung der politischen Agendaziele im letzten Jahrzehnt vor allem von der Exekutive sowie der Verwaltung vorgenommen wurde, ist der Einbezug der öffentlichen Meinungen und die proaktive Kommunikation (via Gemeindeblatt oder Medienmitteilungen) mit der Bevölkerung in St. Margrethen ein wichtiges Anliegen der kommunalen Behörden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 47). In *formellen* und *informellen Gesprächen* mit Bauwilligen und Anrainern in den relevanten Arealen versucht die Exekutive, »den Puls der Bevölkerung zu spüren« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 47). Auch die Abstimmungsergebnisse bei raumrelevanten Themen dienen der Exekutive dazu, die Ausrichtung ihrer Ziele zu überprüfen und den Bedürfnissen der Bevölkerung anzupassen. So wurde die »Tendenz [...], auch an der Peripherie die bauliche Entwicklung zu forcieren [von der Stimmbevölkerung] klar abgelehnt. Gleichzeitig steht die Bevölkerung hinter den Projekten im Zentrum, der Fußgängerüberführung, der Umgestaltung der Bahnhofstraße sowie *Europuls*.« (private[r] AkteurIn, P6: 19)

Die offene Haltung des Gemeindepräsidenten sowie der Verantwortlichen der Bauverwaltung bezüglich neuer Ideen, lässt schließlich auch die punktuelle Einflussnahme einzelner privater Akteurinnen und Akteure zu (private[r] AkteurIn, P6: 97).

---

27 Dieses kommunale Leitbild ist gemäß den Interviewpartnerinnen und -partnern nicht mehr in gedruckter oder digitaler Form zugänglich. Die sich darauf beziehenden Aussagen stammen demzufolge von den Interviewpartnerinnen und -partnern.

28 Gemeinde St. Margrethen (2014): *Strategie/Vision*. Online: [http://www.stmargrethen.ch/xml\\_1/internet/DE/application/d154/d155/f157.cfm](http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f157.cfm) [Zugriff: 13.08.2014].

## 6.4.2 Die Form der lokalen Governance in St. Margrethen

### Reguläre Policy-Instrumente

Das *kommunale Baureglement* (BR)<sup>29</sup> der Gemeinde St. Margrethen ist in der Wahrnehmung aller befragten Verantwortlichen das wichtigste Instrument zur Steuerung und Kontrolle der räumlichen Entwicklung. Dies trifft aber nur zu, wenn es darum geht, Projekte bis zu einer gewissen Größe zu behandeln sowie die kantonale Richtplanung einerseits im *kommunalen Richtplan* und andererseits im *Baureglement* zu konkretisieren (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 7; vgl. auch Mitglied der kommunalen Exekutive P7 sowie private[r] AkteurIn P6).

Das heutige BR besteht in seinen Grundzügen seit 1999, wurde jedoch in den letzten 15 Jahren stetig revidiert. Ziel dieser Revisionen war es, »eine großzügigere Ausnutzung und höhere Gebäudehöhen zu ermöglichen, als Anreiz für private Bauwillige« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 7). Die Grundlage dieses »liberaleren Baureglements« (ebd.) war die von der öffentlichen Behörde gestellte Diagnose, dass man aufgrund kantonaler Vorgaben sowie des lokalen Widerstandes nur im Bestand wachsen kann (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 29/33). Daraus schließt man, dass »wir uns nur dann entwickeln können, wenn wir einen ›freundlichen Boden‹ für jegliche Investoren schaffen, die unsere Strategie mittragen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 39)

Die Gemeinde will mit ihrem *Baureglement* – aber auch mit der später diskutierten *proaktiven Kommunikation* – Signale aussenden, die für Investorinnen und Investoren dahin interpretierbar sind, dass »die Gemeinde bereit [ist] für größere Projekte, wie dies auch bereits ein siebenstöckiges Ärzte- und Wohnhaus nahe der großen Industriebrache zeigt. So kann womöglich auch das vorhandene soziale Gefälle gesenkt werden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 3) Gleichzeitig bieten Exekutive und Verwaltung Hand, um komplexere Planungsprojekte mit den im BR geregelten Vorgaben für *Überbauungspläne* zu projektieren. So ist seit einigen Jahren unter anderem bei »überdurchschnittlicher Gestaltung [respektive] besonders guter Einfügung ins Orts- und Landschaftsbild« (Art. 9 BR St. Margrethen)<sup>30</sup> eine von der kommunalen Exekutive gewährte Mehrausnutzung von bis zu 20 Prozent möglich.

---

29 Gemeinde St. Margrethen (2014): *Baureglement*. Online: [http://www.gemeinden-web.ch/gemeinden/stmargrethen/dl.php/de/534fca87959b9/Baureglement\\_2014-04-11\\_-\\_Druckexemplar.pdf](http://www.gemeinden-web.ch/gemeinden/stmargrethen/dl.php/de/534fca87959b9/Baureglement_2014-04-11_-_Druckexemplar.pdf) [Zugriff: 06.08.2014].

30 Gemeinde St. Margrethen (1999): *Baureglement*. Online: [http://www.sg.ch/home/bauen\\_\\_raum\\_\\_umwelt/aktuelles\\_energie/Baugesuch/Gemeinden/Gemeinden\\_](http://www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/aktuelles_energie/Baugesuch/Gemeinden/Gemeinden_)

»20 Prozent mehr Ausnutzungsmöglichkeit sind mittels Überbauungsplan und teilweise zusätzlich mit Gestaltungsplan möglich, das ist interessant für Private, das gibt Fleisch an den Knochen. Die Wirkung solcher Signale merkt man auch. Es änderte sich vorher 20 Jahre fast überhaupt nichts, die Grenzabstände und Nutzungen waren fix. Heute sind die Anreize besser und flexibler, es passiert wieder etwas.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 16)

*Überbauungspläne* sind als Anreize ausgelegt und müssen von den Bauwilligen auf Eigeninitiative eingereicht werden. Teilweise versuchen die Behörden über *informelle Gespräche*, bestimmte Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer von solchen zusätzlichen Planungsanstrengungen zu überzeugen.

Ein weiteres Beispiel dieser »Signalhaltung« der Behörden zeigt sich in der Offenheit gegenüber Projektierungen auf zwei nebeneinanderliegenden Parzellen. Diese sollen, wann immer möglich, im Rahmen der *regulären Baubewilligungsverfahren* und mittels der *Überbauungspläne* abgewickelt werden können. Die Gemeinde versucht sich mit dieser Strategie, von anderen Gemeinden in der Region und von Gemeinden mit ähnlicher Größe abzuheben: »Solche Verfahren werden in anderen Gemeinden häufig als zu komplexe Verfahren wahrgenommen. Wir bieten hier aber Hand, auch für spezielle Ideen und schließlich auch bessere Renditemöglichkeiten, wollen mitdiskutieren und mitentscheiden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 16)

Der letzte Satz dieses Zitates zeigt bereits die reaktive Handlungsmotivation, der die Baubehörden St. Margrethens in den regulären Baubewilligungsverfahren folgt – auch bei kleineren Projekten und für einzelne Parzellen. Folgende Aussagen zeigen, warum die Bauverwaltung sowie die politische Exekutive möglichst viele Anreize bezüglich der *Überbauungspläne* schafft – denn da sind die Einflussmöglichkeiten für die öffentliche Hand höher:

»Im normalen Baubewilligungsprozess ist die Einflussnahme schwieriger. Wenn man ein Ortsbilschutzgebiet hat [...] kann man schon gewisse ästhetische, architektonische Bedingungen setzen. Aber ansonsten hat man ein Baureglement und wenn diese reglementarischen Vorschriften erfüllt sind, dann sind sie erfüllt. [...] Farbgebung und Materialisierung kann man im Ortsbild [in der Kernzone, Anm. L.D.] verlangen, aber außerhalb nicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 135)

Trotzdem wird auch in normalen Baubewilligungsverfahren abseits des Ortschutzbildgebietes versucht, im Sinne der Öffentlichkeit reaktiv zu intervenieren, dies vor allem über Bauberatungsgespräche mit privaten Akteurinnen und Akteuren in allen Phasen des Bewilligungsverfahrens (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 71). Hierbei zeigt man sich von Behördenseite bei Gelegenheit auch »lästig und detailversessen«, was häufig »Kompromisse [ermöglicht], mit denen alle ein wenig glücklicher sind als zuvor« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 151). Solche Kompromisse sind möglich, da zum Beispiel von der Behörde geforderte, detaillierte Bauvorschriftsnachweise zu finanziell schmerzhaften, zeitlichen Verzögerungen für die Projektrealisierungen führen würden.

Die Gemeinde St. Margrethen erarbeitete in der letzten Dekade gemäß der Vorgabe des Baugesetzes (Art. 5 BauG Kanton St. Gallen)<sup>31</sup> des Kantons St. Gallen *Richtpläne* zu den Themen *Siedlung*, *Verkehr* und *Landschaft*.<sup>32</sup> Die *kommunalen Richtpläne* dienen der Behörde als erste Konkretisierung der kantonalen Richtplanung sowie der Einbringung der kommunalen Entwicklungsideen und werden als strategische Zwischenstufe in der rollenden Planung benutzt. Die kommunalen *Richtpläne Siedlung* und *Landschaft* werden in dieser Funktion einerseits als behördenverbindliche Instrumente bei der Revision des BR verwendet. Andererseits dienen sie der Kommunikation über die zukünftige Entwicklung gegenüber der Bevölkerung (private[r] AkteurIn, P6: 83).

### Optionale Policy-Instrumente

Aufgrund aller Interviewaussagen kann davon ausgegangen werden, dass die Nutzung von *Gestaltungsplänen* als wichtigstes *optionales Steuerungsinstrument* in St. Margrethen wahrgenommen wird (vgl. z.B. Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 59 oder MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 81). Als Grundziel hinter der breiten Nutzung dieses Instrumentes werden aus öffentlicher Sicht »der Dialog mit den Investoren [...] und die Einflussmöglichkeiten der Gemeinde [angegeben]. So entstehen keine Projekte, die dem Ort nicht gut tun [...] [und man] erreicht [...] eine höhere architektonische und ortsbauliche Qualität.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 59) Aus privater Sicht ist die Möglichkeit der höheren Ausnutzung ein wichtiger Anreiz, um diese »häufig längeren Verfahren überhaupt mitzumachen« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 20).

---

31 Kanton St. Gallen (2011): *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht*. Online: <http://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1853> [Zugriff: 07.08.2014].

32 Gemeinde St. Margrethen (2014): *Richtplan*. Online: [http://www.stmargrethen.ch/xml\\_1/internet/DE/application/d154/d155/f158.cfm](http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f158.cfm) [Zugriff: 07.08.2014].

Die Voraussetzung für den Einsatz von *Gestaltungsplänen* ist eine bestimmte Größe des Areals respektive eine geplante Mehrausnutzung, die nicht dem BR entspricht. Dabei können *Gestaltungspläne* von den privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümern angeregt werden.

Um mehr Mitsprache in privaten Projekte zu erhalten, versucht »die Gemeindebehörde, die Privaten auf die Möglichkeit und die Anreize des Gestaltungsplanes hinzuweisen und sie dazu zu bringen, so zu planen. Zudem finanziert die Gemeinde solche Planungen immer auch mit, was den Privaten viel bringen kann, zum Beispiel zusätzlich Expertise.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 20)

Die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Mitsprache sehen die Behörden in der generellen Gestaltung öffentlicher Räume, in der Anordnung der Gebäude sowie in der stärkeren Berücksichtigung sonstiger öffentlicher Aspekte (wie Erstellung breiterer Gehsteige oder öffentlich nutzbare Wege quer durch die Neubauprojekte). Zudem wird versucht, in zentralen Gebieten auf eine möglichst dichte Überbauung hinzuwirken (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 95; Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 67).

Werden *Gestaltungspläne* schließlich erarbeitet und kommen sie bei der Projektrealisierung zur Anwendung, finden in der gemeinsamen Erarbeitungsphase in regelmäßigen Abständen Besprechungen oder Workshops statt, die »den Dialog mit den Investoren sozusagen automatisch mit sich bringen. Hier bringen wir unsere qualitativen Überlegungen mit ein« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 99). Bei der Erarbeitung der Planungsgrundlagen für das Projekt *Europuls* auf der großen Industriebrache kam es bezüglich vieler Themen zu einer Annäherung zwischen den privaten und öffentlichen Akteurinnen und Akteuren:

»Bei Europuls sind qualitative Aspekte sehr wichtig. Man dachte gemeinsam über erneuerbare Energieversorgung, über Kühlung, über Grundwasser, über die ganzen Begrünungskonzepte der großen Flächen nach. [...] Das sind alles kostentreibende Faktoren, welche die Qualität eines solchen Wohn- und Arbeitsortes aber markant erhöhen. [...] Das ist ein Geben und Nehmen – an Ausnutzung und Gebäudehöhe respektive an öffentlichen Interessen – und somit Annäherung.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 127; vgl. private[r] AkteurIn, P40: 45)

Der (pro-)aktive Versuch der Mitsprache der öffentlichen Akteurinnen und Akteure bei privaten Projekten steckt auch hinter der öffentlichen Intervention bei der Projektierung eines Areals am Ortsrand, das im BR als Wohn- und Gewerbezone definiert ist und vierstöckig bebaut werden könnte. Für genau dieses Areal interessierte sich eine Discounter-Kette, »die in der WG4-Zone einen eingeschossigen Bau hinstellen und rundherum Parkplätze erstellen wollte« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 59). Diese tiefe Ausnutzung und die große geplante Parkplatzzahl war der kommunalen Exekutive ein Dorn im Auge.



»Entweder eine dichtere Nutzung oder eine größere Berücksichtigung des Ortsbildes wäre da erstrebenswert gewesen. Wir erließen dann einen Teilzonenplan und definierten das Areal als Zone mit verkehrsarmer Nutzung. Wir scheiterten jedoch vor dem Baudepartement mit unserem Versuch. Immerhin konnten wir [...] dem dortigen Bauherrn unsere Bedürfnislage klar machen, was dazu führte, dass wir nun wieder in Teilprojekten zurück am Verhandlungstisch sitzen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 59)

In die gleiche Richtung geht die Nutzungsmotivation von *Planungszonen*, deren Anwendungen in St. Margrethen in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Zur Verwirklichung von bereits vorhandenen Planungszielen müssen für den Planungssperimeter die entsprechenden Instrumente geschaffen werden oder die vorhandenen Projektierungen während zwei Jahren mit den Behörden abgestimmt werden (private[r] AkteurIn, P6: 79).

»Die Planungszone kann bei Bedarf auch verlängert werden. Innerhalb dieser Zeit kann nichts geplant werden, das nicht der grundlegenden Zielsetzung entspricht. Aber um zu solchen rechtlichen Instrumenten zu greifen, bedarf es an klaren Vorstellungen, was denn die öffentlichen Interessen sind.« (private[r] AkteurIn, P6: 79)

Grundsätzlich werden *Planungszonen* dann angewandt, wenn »die kommunale Exekutive eine klare Vision hat, die von den Investoren nicht geteilt wird, wenn es ihnen zum Beispiel nur um relativ schnell verdientes Geld geht« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 85). Eine solche, proaktive Handlungsweise der öffentlichen Behörde funktionierte zum Beispiel auf dem *Spilleli-Areal*, wo die Gemeinde aufgrund der bestehenden *Planungszone* dem privaten Investor klar kommunizieren konnte, wie eine zukünftige Entwicklung auszusehen hat. Gleichzeitig spielte in diesem Fall die Tatsache eine Rolle, dass mehrere parallele Parzellen bebaut werden sollten, was der Gemeinde einen zusätzlichen Hebel gab. »Denn trotz Planungszone kann man nicht bei allen kleinen Details mitbestimmen. Wenn Private nicht auf eine Gesamtüberbauung angewiesen sind, dann wird es auch da schwieriger.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 155)

Eine weitere proaktive Nutzungsart von *Planungszonen* ist in St. Margrethen deren bloße Androhung, wie dies bei den ersten Nutzungsvorschlägen für die große Industriebrache nördlich des Bahnhofs geschah:

»Der Eigentümer wollte dazumal einen Baumarkt erstellen. Und ein Verteilzentrum war einmal vorgesehen: Lidl oder Aldi, mit etwa 120 oder 140 Lastwagen pro Tag. Das war natürlich nicht die Wertschöpfung, die wir wollen. Wir wollen grundsätzlich qualifizierte Arbeitsplätze; ein Gewerbe, das sich etwas entwickelt. [...] Da drohten wir, eine Planungszone einzurichten. Da kamen dann plötzlich die Verwaltungsräte der Grundeigentümerin von Basel zum Ge-

sprach über mögliche Alternativen – und die Basis für das heutige Projekt war gelegt.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 91)

Als letztes *weiteres Planungsinstrument* wird in St. Margrethen der in der letzten Legislatur eingeführte Einbezug eines *architektonischen Beirates* erwähnt, der bei Um-, An- oder Neubauten hinzugezogen wird, wenn diese Einträge im *Heimatschutzinventar* betreffen. Ebenfalls ist seine Expertise bei größeren Projekten gefragt, die das Ortsbild maßgeblich beeinflussen sowie bei *Architekturwettbewerben*, bei denen die Gemeinde als Jurymitglied mitbestimmt. »Sein Einbezug dient bei der Entscheidung bezüglich wichtiger Projekte der besseren Beurteilung architektonischer Qualitäten, die das Know-how der regulären Baukommission übersteigen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 155) Die architektonische Expertise, die so bereitgestellt werden kann, »ersetzt bis zu einem gewissen Punkt die fehlende Ortsbildkommission, die in St. Margrethen ohne richtige Altstadt nicht vorhanden ist« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 22).

### Weitere Policy-Instrumente

In den letzten Jahren hat sich *Bodenpolitik* gemäß den Interviewaussagen als relevantes Policy-Instrument in St. Margrethen etabliert. Konkret geht es in St. Margrethen um den Erwerb von Land oder Liegenschaften. Für die erworbenen Parzellen werden in öffentlich organisierten *Investoren-* und *Architekturwettbewerben* die zukünftige Nutzung und Gestaltung definiert, woraufhin das Land dem siegreichen Investorenteam entweder im Baurecht abgegeben oder mit detaillierten Vorschriften für die Projektrealisierung nach den Wettbewerbskriterien verkauft wird.

Die wichtigste Handlungsmotivation der kommunalen Behörden bei der Anwendung von *Bodenpolitik* wird in den sehr guten Mitsprachemöglichkeiten bezüglich der zukünftigen Nutzung und Gestaltung der Liegenschaften gesehen: »Das Instrument der Bodenpolitik ist ein sehr bedeutendes. Denn dort, wo [die öffentliche Hand] Boden besitzt, kann sie auch mitreden.« (private[r] AkteurIn, P6: 51) Es wird mittels einer langfristigen, internen Strategie bezüglich der relevanten Liegenschaften versucht, »trotz finanzieller Schwierigkeiten, Boden zu kaufen. Das Ziel ist dabei die Verdichtung im Bestand und die Belebung zentraler Areale.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 8)

Als Beispiel für diese Praxis kann das (sich momentan in der Realisierung befindende) Bauprojekt *Bahnhofstraße Südwest* dienen. Die zentrale Lage und die alte Bausubstanz machte das Geviert gegenüber dem Gemeindehaus zu einem für die öffentliche Hand strategisch wichtigen Areal, auch bezüglich der geplanten Zentrumsaufwertung (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 75). Der folgende Landkauf war vorerst politisch umstritten, mussten doch Gelder bewilligt werden, die deutlich höher waren als die üblichen Ausgaben in der Gemeinde.

»Der kurzfristige finanzielle Verlust konnte aber als Argument gegen ein solches, zukunftsorientiertes Projekt, mit dem man kurzfristig [beim Wiederverkauf an den Investor] *und* langfristig [durch Steuereinnahmen, Anm. L.D.] Gewinn macht, nicht ankommen. Zudem konnten wir auch unsere klare Strategie für die Zentrumsentwicklung und Verdichtung als Argument anbringen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 127)

Der nächste Schritt war ein *Investorenwettbewerb*, bei dem die Gemeinde (Exekutive und Bauverwaltung) und das Ortsplanungsbüro den Vorsitz in der Jury hatten. In dieser Position konnten die Behörden das für sie beste Projekt auswählen, das neben einer optimalen Wohnausnutzung auch bereits einen großen Detailhändler als Ankermieter anbieten konnte – ein schlagendes Argument bezüglich der angestrebten Belebung des Ortszentrums (private[r] AkteurIn, P6: 27).

Die *Bodenpolitik* ist als immer wichtiger werdendes Steuerungsinstrument mittlerweile in der Bevölkerung breit akzeptiert (private[r] AkteurIn, P6: 37; Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 79). Das war nicht immer so, wie das Beispiel eines Neubauprojektes zeigt, das ebenfalls im Zentrum entstand (in unmittelbarer Nachbarschaft des letztgenannten Beispiels). Hier war von Seiten der Gemeinde eine Verdichtung der alten Bausubstanz auf mehreren, nebeneinanderliegenden Parzellen geplant.

»Man hatte in der Exekutive und in der Verwaltung immer Angst, die Besitzer könnten eine Pinselrenovation der Gebäude machen und die Sache wäre erledigt gewesen für die nächsten 30 Jahre. Und keiner – auch nicht die Exekutive – war bereit zu handeln. Folglich machte der Gemeindepräsident das privat: Er kaufte das mit der Begründung, er wolle verhindern, dass hier ein Blödsinn hinkommt. Er sagte, er wolle kein Geld verdienen, nur keinen Verlust machen. Das war eigentlich die erste Handlung mit Bodenpolitik – aus heutiger Sicht vorbildlich für uns.« (Mitglied der kommunalen Verwaltung, P8: 8)

Die strategische *Bodenpolitik* bietet den Verantwortlichen der Gemeinde St. Margrethen auch die Möglichkeit, in bestimmten Situationen *Landtäusche* zu tätigen, um zukünftige Entwicklungen in ihrem Sinn zu steuern. Ein wachsender lokaler Gewerbebetrieb brauchte unbedingt Land für den Erweiterungsbau der Produktionshalle. Die Gemeinde konnte Abhilfe schaffen, indem sie eigenes Land an anderer Stelle mit dem der Nachbarn des Betriebes tauschte und schließlich an ihn verkaufte (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 131).

Als weitere Steuerungsinstrumente nutzen die Verantwortlichen der Gemeinde St. Margrethen *verkehrsplanerische Maßnahmen*, um die öffentlichen Straßenräume aufzuwerten – immer auch mit dem Ziel, private Akteurinnen und Akteure in ihren eigenen Entwicklungsvorhaben zu stimulieren:

»Der öffentliche Raum ist auch derjenige, den die Gemeinde selber besitzt und in dem sie effektiv handeln kann, wenn der Bürger mitmacht und die nötigen Kredite zur Verfügung stellt. Man begünstigt so auch die Entwicklung an anderen Orten. Dort wo der öffentliche Raum attraktiver gemacht worden ist – neue Verkehrsregime und Beläge – ziehen die Privaten mit ihren Grundstücken nach; investieren auch.« (private[r] AkteurIn, P6: 27)

Die Neugestaltung der *Bahnhofstraße* war ein solches Projekt. Dabei scheint es für Verantwortlichen sehr wichtig zu sein, dass auch im Prozess eines Straßenprojektes die Anwohnerinnen und Anwohner informiert und in die Gestaltungsentscheide einbezogen werden, denn »man [hat] in St. Margrethen [...] erkannt, dass es wichtig ist, diejenigen, die von einer Entwicklung betroffen sind, ins Boot zu holen« (private[r] AkteurIn, P6: 51). Die Exekutive und die Bauverwaltung zeigte dabei erste Ideen auf, »was gemacht werden könnte, Einbahnverkehr, Freifläche, Cafés und so weiter. Das diskutierte man gemeinsam mit dem Ortsplaner und den Anrainern.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 15)

Die hier angesprochene *offene* und *proaktive Kommunikation* sowie der Versuch *öffentlich-private Netzwerke* aufzubauen, um über diese in Verhandlungspositionen zu gelangen, werden von den Interviewpartnerinnen und -partnern ebenfalls als wichtige Policy-Instrumente angesehen. Anhand dieser Bemühungen lässt sich die proaktive Handlungsmotivation der lokalen Behörden beobachten, die sich in den letzten Jahren immer stärker entwickelt hat: »Heute zieht der Gemeindepräsident alle Leute im Voraus aktiv ein, auch um Ängste abzuholen. Das war früher anders. [...] Ein sehr spannender Weg, aber auch ein sehr aufwendiger.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P45: 26)

Auf der einen Seite ist die Handlungsmotivation für dieses *Netzwerken* geprägt von der bereits beschriebenen Idee, dass sich die Verantwortlichen der Gemeinde als Dienstleister und Dienstleisterinnen sehen, um Entwicklung zu promoten und anzukurbeln sowie um Bauwillige von der Planung mit den *Sondernutzungsinstrumenten* zu überzeugen. Um dieses Ziel zu erreichen, »muss man auch als Überzeuger, Vermittler oder Mediator [wirken]. Meistens gibt es verschiedene Player mit divergierenden Interessen und man muss einfach aktiv am Ball bleiben und versuchen, diese unter einen Hut zu bekommen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 91)

Das andere Ziel hinter der proaktiven Kommunikation ist die Einflussnahme auf die Art der zukünftigen Nutzung auf bestimmten Arealen – wie anhand der negativen öffentlichen Beurteilung der ersten geplanten Nutzungen auf dem Areal der urbanen Brache beobachtbar. Dabei wirkt der Gemeindepräsident als Begleiter und Diskussionspartner und schafft so eine gemeinsame Basis zwischen privaten Bauwilligen und der öffentlichen Hand bezüglich der zu erreichenden Ziele (Mitglied der kommunalen Verwaltung, P8: 151). Das Ziel hinter den Gesprächen ist die Aufklärungsarbeit sowie die Vorbereitung der Baubewilligungsentscheide der poli-

tischen Exekutive: »Der Investor muss realisieren, dass das Berücksichtigen des öffentlichen Interesses ihm auch nützlich sein kann. Wenn eine Gemeinde in die Straßen oder den öffentlichen Raum investiert und der Private ebenfalls mitmacht, dann erhöht dies auch die Rendite der Investoren.« (private[r] AkteurIn, P6: 71) Solche Kompromisse »trägt die Exekutive dann später auch vielmehr, wenn es um die Entscheidung für die Baubewilligung geht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 151)

Die *formellen* und *informellen Gespräche* und proaktiven Einflussversuche der St. Margrether Exekutive »bedingen eine klare Strategie und klare, konkret formulierte öffentliche Ziele« (private[r] AkteurIn, P6: 63) – wie in den Entwicklungszielen mittels verschiedener Papiere konkretisiert. Ansonsten ist ein Diskutieren auf Augenhöhe und mit dem Anspruch, die räumliche Entwicklung zu steuern, gemäß den Interviewaussagen gar nicht möglich (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 91).

#### 6.4.3 Fazit: Proaktive lokale Governance in St. Margrethen

Die raumwirksamen Handlungsrationale, die in St. Margrethen beobachtbar sind, ordne ich als proaktiv ein – und stelle auch reaktive Züge fest. In reaktiver Manier intervenieren die lokalen Behörden St. Margrethens hauptsächlich mit den regulären und optionalen Policy-Instrumenten. Als Beispiel können die von der Bauabteilung gesuchten informellen Gespräche mit Grundeigentümerinnen und -eigentümern genannt werden, die parallel zum eigentlich liberal ausgelegten BZR geführt werden. Im Vordergrund steht das liberal zu interpretierende Aussenden von positiven Signalen gegenüber Bauwilligen, ausgesprochenes Ziel der Behörden ist dabei jedoch immer die Möglichkeit zur reaktiven Intervention im Sinne der öffentlichen Strategieziele. Gleiches gilt für den Einsatz von *Sondernutzungsplanungen*, die im Kanton St. Gallen nicht vorgeschrieben werden können. Aus diesem Grund reagieren die Gemeindebehörden häufig mittels als aufwendig bezeichneter öffentlich-privater Gespräche. Dabei weisen sie auf die Möglichkeiten der Planung mit *Arealüberbauungen* oder *Gestaltungsplänen* hin, die dann wiederum die Möglichkeit der öffentlichen Intervention bergen. Gelingt es nicht, die öffentlichen Interessen zu sichern, wurde auch schon mit der proaktiven Setzung einer *Planungszone* gedroht. Auch die weiteren raumwirksamen Policy-Instrumente nutzen die Behörden in einer proaktiven Art und Weise. Dabei betreibt die Gemeinde St. Margrethen routinemäßig und aktiv *Bodenpolitik*, um sich zentrale Areale planerisch zu sichern, sie im Baurecht weiterzugeben oder um Landhandel abzuschließen. Schließlich äußern sich die Interviewpartnerinnen und -partner auch zur aktiven Verkehrspolitik, durch die die öffentlichen Straßenräume aufgewertet werden.

## 6.5 TABELLARISCHE ZUSAMMENFASSUNG DER FALLSTUDIEN

Um die Fallstudien kurz zusammenzufassen, bietet sich eine tabellarische Übersicht an. Die Tabelle 8 auf der nächsten Seite zeigt die wichtigsten politischen Agenda-  
ziele der neun Untersuchungsgemeinden, die wichtigsten benutzten Policy-  
Instrumente sowie die jeweilige Form der lokalen *Governance*.

Tabelle 8: Zusammenfassung der neun Untersuchungsgemeinden nach ihren wichtigsten Agendazielen, den genutzten raumwirksamen Policy-Instrumenten sowie den jeweiligen Formen der lokalen Governance

UNTERSUCHUNGS- GEMEINDEN	WICHTIGSTE AGENDAZIELE	GENUTZTE RAUMWIRKSAME POLICY-INSTRUMENTE (IN KLAMMERN: NICHT ROUTINEMÄßIGE NUTZUNG)			GOVERNANCE-FORM
		REGULÄRE INSTRUMENTE	OPTIONALE INSTRUMENTE	WEITERE INSTRUMENTE	
Uster	Zentrumsentwicklung Stärkung als regionales Zentrum Hochwertiger Wohnraum Grünräume aufwerten	Kommunales Baureglement (BZO)	Öffentliche und private Gestaltungspläne Gestaltungsplanpflicht Quartierpläne Stadtteilkommission	Öffentlich-private Netzwerke Straßenaufwertung durch kantonale Finanzmittel	reaktiv
Wetzikon	Akzentuierte Zentrumsentwicklung Stärkung als regionales Zentrum Langsamverkehr »Stadt werden« Grünräume schaffen Hochwertiger Wohnraum	Kommunales Baureglement (BZO) Sprechstunde »Baubeklä- rung«	Private Gestaltungspläne Gestaltungsplanpflicht Teilrichtpläne Planungszone Stadtteilkommission Architekturwettbewerbe	Räumliches Entwicklungslitbild Straßenaufwertung durch kantonale Finanzmittel Schutzinventare	reaktiv
Hedingen	»Dorf bleiben«, keine flächenmäßige Vergrößerung des Siedlungsgebietes Moderates Wachstum Einbettung in umliegende Grünräume	Kommunales Baureglement (BZO)	Klare Definition der Kernzone (Arealüberbauung)	Nichtintervention zugunsten einer Einzonung	passiv
Affoltern	Zentrumsentwicklung Einwohnerwachstum Stärkung als regionales Zentrum Hochwertiger Wohnraum Förderung des Langsamverkehrs	Kommunales Baureglement	Private Gestaltungspläne Architekturwettbewerbe	Parkplatzreglement (Bodenpolitik) (Aufbau von Öffentlich-privaten Netzwerken)	passiv
Visp	Lonza-Standort bleiben Zentrumsentwicklung Hochwertiger Wohnraum	Kommunales Baureglement (BZR)	Öffentliche Quartierpläne Architekturwettbewerbe	(Masterplanung) (Kantonale Hochwasserschutzinstrumente) (Bodenpolitik) (Öffentlich-private Netzwerke)	passiv

Naters	Verdichtung Hochwertiger Wohnraum Dorfqualitäten erhalten Tourismus	Kommunales Baureglement (BR)	Öffentliche und private Gestaltungspläne Architekturwettbewerb Gestaltungsplanpflicht Ortsbildungskommission	Agglomerationsprogramm Öffentlich-private Netzwerke Aktive Kommunikationspolitik (Bodenpolitik)	passiv
Arbon	Neuentwicklung der urbanen Brachen Zentrumsentwicklung Neue Kantonsstrasse Hochwertiger Wohnraum	Kommunales Baureglement (BR)	Öffentliche und private Gestaltungspläne Architekturwettbewerb Workshopverfahren Ortsbildungskommission	Bodenpolitik Straßenaufwertung durch kommunale und kantonale Finanzmittel Öffentlich-private Netzwerke <i>Projet Urbain</i> Nationale Finanzmittel für HGV-Anschlüsse	reaktiv
Rorschach	Neuentwicklung der urbanen Brachen Wachstum an Steuersubstrat Zentrumsentwicklung Hochwertiger Wohnraum Grünräume schaffen	Kommunales Baureglement (BR)	Sondernutzungsplanung Planungszone Androhung von Planungs- zonen Architektonischer Beirat	Bodenpolitik Straßenaufwertung durch kommunale und kantonale Finanzmittel Öffentlich-private Netzwerke Aktive Kommunikationspolitik	proaktiv
St. Margrethen	Neuentwicklung der urbanen Brachen Wachstum an Steuersubstrat Zentrumsentwicklung Hochwertiger Wohnraum Einbettung in die umliegenden Grünräume	Kommunales Baureglement	Private Gestaltungspläne Architekturwettbewerb	Parkplatzreglement (Bodenpolitik) (Aufbau von öffentlich- lich-privaten Netzwerken)	proaktiv

Quelle: eigene Darstellung.





## 7. Vergleich der Fallgemeinden und der Formen lokaler Governance

---

Die neun Fallstudien zeigen, dass sich suburbane Gemeinden in der Schweiz hinsichtlich der Form der lokalen *Governance* in der kommunalen Raumordnungspolitik deutlich unterscheiden (vgl. Tabelle 9). Erstens nutzen die für raumwirksame Veränderungen verantwortlichen lokalen Akteurinnen und Akteure in den neun Gemeinden unterschiedlich viele Policy-Instrumente, wobei auch die beobachteten Kombinationen verschiedener genutzter Instrumente divergieren. Zweitens unterscheiden sich die Handlungsrationale, die der Wahl bestimmter Policy-Instrumente zugrunde liegen. Es zeigt sich unter anderem, dass juristisch gesehen gleiche Instrumente andere intendierte Wirkungen aufweisen können, je nachdem welche Handlungsrationale die Nutzung prägen. Lokale Akteurinnen und Akteure nehmen unterschiedliche Policy-Instrumente als wichtig wahr. Schließlich zeigen sich in den neun Gemeinden unterschiedliche öffentliche Handlungsrationale in der Zusammenarbeit mit privaten Bauwilligen, variierende Arten der Planungsauslösung und eine unterschiedliche Art und Weise der Präsenz der öffentlichen Hand in den Entwicklungsprojekten.

Die lokal genutzten Paletten an raumwirksamen Policy-Instrumenten zeigen in Kombination mit den ihnen zugrunde liegenden Handlungsrationalen abstrahierbare Muster, die ich im vorliegenden Kapitel anhand des Vergleichs der neun Gemeinden herausstellen will. Dabei fokussiere ich mich auf die Narrative, die die Art und Weise der Nutzung der drei Typen von Policy-Instrumenten (*reguläre*, *optionale* und *weitere* Policy-Instrumente) thematisieren sowie die Wahl und Nutzungsart der dieser Wahl zugrunde liegenden Handlungsrationale schildern. Auf den Unterschieden dieser Handlungsrationale basiert die Einordnung der neun Gemeinden in drei Typen lokaler *Governance*: passive, reaktive oder proaktive *Governance*. Weiter beschreibe ich die Konsequenzen und Merkmale des öffentlich-privaten Austauschs in raumordnungspolitischen Fragen und konkreten Projekten.

Im Vordergrund steht demnach immer noch meine erste Forschungsfrage: Ich gehe den Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Formen lokaler *Governance* in

Schweizer Umlandgemeinden nach. Sind Unterschiede und Gemeinsamkeiten im vorliegenden Kapitel einmal festgehalten, folgt im Kapitel 8 dann die analytische Aufarbeitung der Entstehungsbedingungen dieser Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Formen lokaler *Governance*, was der Beantwortung meiner zweiten Forschungsfrage dient.

7.1 DREI FORMEN LOKALER GOVERNANCE: ÜBERSICHT

Eine erste Übersicht über die verschiedenen Formen lokaler *Governance*, die den neun Untersuchungsgemeinden zugeschrieben werden, zeigt folgendes Bild (vgl. Tabelle 9): Vier Gemeinden können einer passiven Form der *Governance* zugeordnet werden (Hedingen, Affoltern am Albis, Visp und Naters). Drei Gemeinden weisen reaktive Formen der lokalen Zusammenarbeit auf (Uster, Wetzikon und Arbon) und weitere zwei Gemeinden sind schließlich einer proaktiven Form der lokalen *Governance* zuzuordnen (St. Margrethen und Rorschach).

Tabelle 9: Formen der lokalen Governance in den untersuchten Gemeinden

PASSIV	REAKTIV	PROAKTIV
Hedingen	Uster	St. Margrethen
Affoltern am Albis	Wetzikon	Rorschach
Visp	Arbon	
Naters		

Quelle: eigene Darstellung.

Folgendes Teilkapitel geht detaillierter auf die Zuordnung der neun Untersuchungsgemeinden ein. Dabei schicke ich für das bessere Verständnis etwas voraus: Ich spreche hinsichtlich der Formen lokaler *Governance* von zwei Polen und einer Mittelposition. Diese Ausdrücke beziehen sich auf die Art und Weise der Nutzung der Policy-Instrumente und die Intensität der öffentlich-privaten Kontakte in raumordnungspolitischen Entscheidungsprozessen. Beide nehmen von der passiven über die reaktive zur proaktiven Form lokaler *Governance* zu.

## 7.2 DER EINE POL: PASSIVE LOKALE GOVERNANCE

### 7.2.1 Policy-Instrumente und ihre passive Nutzung

#### Reguläre Policy-Instrumente

Hedingen, Affoltern am Albis, Visp und Naters: Nimmt man diese vier Gemeinden, in denen die Form der lokalen *Governance* als passiv bezeichnet werden kann, genauer unter die Lupe, so kann eine starke Fokussierung der lokalen Akteurinnen und Akteure auf die *regulären Policy-Instrumente* festgestellt werden. Die kommunale *Bau- und Zonenordnung* mit zugehörigem *Zonenplan* werden in allen vier Gemeinden als die »(absolut) wichtigsten Instrumente« wahrgenommen, um die kommunale Entwicklung zu steuern und zu kontrollieren. Die *Bau- und Zonenordnungen* werden in allen Gemeinden an die aktuellen Herausforderungen angepasst, was zur grundsätzlichen Möglichkeit von höheren Bauten und Gebäudevolumen vor allem in zentralen Lagen führt – jedoch in Affoltern und Naters aufgrund großzügigerer Zonenziffern deutlich stärkeres Wachstum ermöglicht. Die Steigerung der Bauhöhen und -volumen kann gemäß den Interviewaussagen auf den deutlich wahrgenommenen Wachstumsdruck zurückgeführt werden, der im *Knonauer Amt* sowie im *Oberwallis* seit der besseren Anbindung an die jeweiligen Verkehrsinfrastrukturen herrscht.

Was hinsichtlich der kollektiven Handlungsrationale der relevanten Akteurinnen und Akteure auffällt, sind die unterschiedlichen Narrative der Handlungsmotive, die hinsichtlich der Nutzung der regulären Policy-Instrumente geäußert werden. In Hedingen, aber teilweise und in den letzten Jahren zunehmend auch in Visp, werden die erbrachten Leistungen der kommunalen Behörden, insbesondere der Verwaltung, teilweise als nicht genügend reaktiv oder proaktiv im Sinne der Ziele der Gemeinde beurteilt – entgegen den Aussagen der Exekutivmitglieder, die eine solche Sichtweise nicht teilen. Interviewaussagen aus den Verwaltungen beider Gemeinden deuten darauf hin, dass eine aktivere Intervention in die Prozesse der kommunalen Raumordnung eigentlich notwendig wäre, dies jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich ist (z.B. aufgrund fehlender personeller oder finanzieller Ressourcen, vgl. hierzu die Analyse im Kapitel 8). So äußert sich zum Beispiel ein Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung in Visp dahingehend, dass bei gewissen, gelungenen Projekten nahe des Bahnhofs hinsichtlich der Kongruenz öffentlicher und privater Ziele schlicht Glück auf Seite der Gemeinde vorhanden war. Dies darum, weil die privat geplanten Projekte (trotz fehlender Ressourcen der öffentlichen Behörde) die öffentlich erwünschten Ziele ebenfalls umsetzten. Das Umgekehrte gilt hingegen für die Neubauten in *Visp West*, wo die Behördenvertreterinnen und -vertreter ihr Nicht-Handeln – aufgrund der gebauten Einfamilienhäuser statt der möglichen Mehrfamilienhäuser – noch heute bedauern.

In Affoltern und Naters hingegen ist die passive Haltung der Behörden gegenüber den privaten Akteurinnen und Akteuren ganz klar Teil einer Strategie, die auf einem stark liberal geprägten Staatsverständnis der kommunalen Behörden aufbaut. Den Privaten wird die Gestaltungsfreiheit bezüglich ihrer Grundstücke im Rahmen der *Bau- und Zonenordnung* explizit zugestanden und durch die proaktive Erschließung von Bauland sowie großzügige Zonendefinitionen noch gefördert. Eine reaktivere Haltung der Behörden bei der Implementierung und Kontrolle der *Bau- und Zonenordnung* wird demzufolge von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern als nicht nötig wahrgenommen und – ebenfalls teilweise explizit – zurückgewiesen. Eine Ausnahme bilden hier die geplanten stärkeren Interventionsmöglichkeiten bezüglich der Gestaltung öffentlicher Räume in Affoltern, wo man momentan nach juristischen Lösungen sucht, wie private Bauwillige zum finanziellen Mittragen solcher Räume gebracht werden können, auch wenn ihre Projekte der Regelbauweise entsprechen.

### **Optionale und weitere Policy-Instrumente**

Schaut man sich die benutzten *optionalen* und *weiteren Policy-Instrumente* in den vier passiven Gemeinden vergleichend an, so zeichnet sich ein etwas komplexeres Bild, das schließlich aber doch zur Logik einer passiven Form der lokalen *Governance* passt.

Auf den ersten Blick fällt auf, dass Hedingen, Visp und Naters im Vergleich zu Affoltern weniger unterschiedliche *optionale* und *weitere* Policy-Instrumente nutzen. In Naters kann diese Tatsache auf die fehlende Notwendigkeit der kommunalen Intervention respektive die von den Behörden zugestandene private Selbstbestimmung zurückgeführt werden. Die Entscheidungsträgerinnen und -träger in Hedingen nutzen weniger *optionale* und *weitere* Policy-Instrumente, da sie entweder über keine finanziellen oder personellen Ressourcen verfügen oder keine konkreten Entwicklungsziele haben, die zum Beispiel für die Nutzung einer *Planungszone* für den Ortskern notwendig wären. Visp liegt in dieser Frage zwischen den beiden eben beschriebenen Positionen. Einerseits werden zum Beispiel *Quartierpläne* oder *Architekturwettbewerbe* zwar benutzt, aber vor allem auf Anregung oder Drängen der privaten Investorinnen und Investoren, welche höhere Ausnutzungsziffern und Bauhöhen erreichen oder die architektonische Qualität sichern wollen. Wenn die Gemeinde solche Anstrengungen selber auf sich nimmt, dienen sie der Schaffung von einfacheren Planungsgrundlagen für private Bauwillige und somit der Setzung von liberal zu interpretierenden Entwicklungsanreizen (wie in Naters durch *proaktive geplante und realisierte Erschließungsstraßen* oder die Arrondierung von Parzellen über *Quartierplanungsverfahren*). Andererseits wollen die administrativen und politischen Akteurinnen und Akteure in Visp zukünftig anhand der im Moment erarbeitenden *Masterplanung* deutlich mehr *optionale* oder *weitere* Policy-Instrumente nutzen, um stärker als bisher ins raumentwicklungspolitische Gesche-

hen eingreifen zu können. Ob die ihnen aktuell zugestandene Bauherrenfreundlichkeit darunter leiden wird oder ob die zur Verfügung stehenden politisch-administrativen Ressourcen dafür ausreichen, kann noch nicht abgeschätzt werden.

In Affoltern nutzen die kommunalen Behörden zwar häufiger und mehr zusätzliche Instrumente, diese werden jedoch nicht in einer reaktiven oder proaktiven Weise benutzt. So deuten die Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner darauf hin, dass die zusätzlich genutzten Instrumente (wie die *Gestaltungspläne* sowie die häufig vorkommenden *informellen* und *formellen Gesprächen* der Behördenmitglieder mit Bauwilligen) vielmehr dazu genutzt werden, den privaten Investorinnen und Investoren auf der einen Seite Anreize wie größere Ausnutzungen und Bauhöhen sowie auf der anderen Seite Ideen und Inputs zu liefern, die zur möglichst schnellen Realisierung neuer Bauprojekte führen sollen. Den privaten Akteurinnen und Akteuren werden keine konkreten Vorgaben bezüglich der Gestaltung gemacht – außer bei größeren Überbauungen, bei denen öffentliche Fußwege, breitere Gehsteige und teilweise Grünräume als öffentlich-private Kompromisslösungen zur höheren Ausnutzung eingefordert werden. Hier zeigen sich Verwaltung und politische Exekutive jedoch keineswegs dogmatisch, sondern meistens sehr bauherrenfreundlich, wie die Aussagen der privaten Akteurinnen und Akteure zeigen.

Ähnlich ist in den vier Gemeinden die Nutzung der *kommunalen Bodenpolitik*. In zwei der vier Gemeinden wurden in den letzten Jahren einige wenige öffentliche Grundstücke, die sich teilweise schon seit Jahrzehnten in Gemeindebesitz befanden, zugunsten privat geplanter und realisierter Bauprojekte sowie zur Aufbesserung der Gemeindekasse verkauft (z.B. bei der Überbauung *Obstgarten* in Hedingen oder der Verkauf zentraler Liegenschaften in Naters) oder im Baurecht abgegeben (z.B. für den *Campus Aletsch* in Naters). Aktive und strategische Bodenpolitik ist über alle vier Gemeinden hinweg nur in den Ausnahmefällen der *Roten Meile* (Umnutzung des alten MGB-Trassees) in Naters sowie für den potenziellen Erweiterungsbau des Gemeindehauses in Affoltern zu beobachten. Eine weitere Ausnahme ist die *Investition öffentlicher Gelder* in den Ausbau des Bahnhofs Visp, wo zwar streng genommen nie Boden gekauft wurde, jedoch die zusätzlichen Stockwerke des Bahnhofs finanziert und später wieder an eine Investorengruppe abgegeben wurden. Diese Ausnahmefälle sind als proaktive *Governance*-Handlungen interpretierbar, da bei allen geplanten respektive realisierten Projekten die Behörden als *Jurymitglieder* an den *öffentlichen Architekturwettbewerben* teilnahmen und somit die finale Gestaltung der Projekte konkret mitbestimmen konnten. Diese Ausnahmen bestätigen jedoch in allen vier Gemeinden die Regel, denn zu den bewussten *bodenpolitischen* Nicht-Handlungen sind in den Interviewaussagen Narrative zu finden, die passive Handlungsrationale in einem liberalen Sinn erkennen lassen. Dabei wird der Fokus

der öffentlichen Behörden auf die Wichtigkeit einer funktionierenden privaten Marktlogik sichtbar, die möglichst wenig durch öffentliche Interventionen verzerrt werden sollte.<sup>1</sup>

Als spezielle *weitere Policy-Instrumente* fallen im Vergleich der vier als passiv interpretierten Gemeinden Folgende auf: Erstens nutzen beide Walliser Gemeinden in jeweils einem Fall Bundesgelder für Hochwasserschutzprojekte zur gleichzeitigen Aufwertung respektive Neuplanung von öffentlichen Räumen und wichtigen kommunalen (Langsam-)Verkehrsachsen. Solche Maßnahmen haben grundsätzlich reaktiven Handlungscharakter. Es zeigt sich in den Interviewaussagen aber auch, dass solche Straßenraumprojekte Ausnahmen in der Tätigkeit der kommunalen Behörden bilden.

Konzentriert man sich auf ähnliche Situationen in den beiden Gemeinden im *Knonauer Amt*, so sieht man, dass in Hedingen und Affoltern die flankierenden Maßnahmen (u.a. Verkleinerung der Straßenprofile in den Gemeinden, die nun nicht mehr Hauptdurchfahrtsorte auf der Relation Zug-Knonauer Amt-Zürich waren), die nach der Einweihung des Üetliberg-Straßentunnels durch das kantonale Tiefbauamt ausgeführt wurden, nur am Rande der Interviews zur Sprache kamen. Dem Kanton wurde im Fall der Ortsdurchfahrt Hedingen freie Bahn gelassen. Dabei wurde auf weitere kommunale gestalterische Maßnahmen verzichtet, was dazu führte, dass der Straßenraum nun nur funktional genutzt wird.

## 7.2.2 Merkmale der passiven lokalen Governance

Zusammenfassend zeigen die vier Gemeinden hinsichtlich der Nutzung der Policy-Instrumente viele Ähnlichkeiten, aber auch gewisse Unterschiede: Die *regulären* Policy-Instrumente dienen aus Sicht der Mitglieder der kommunalen Behörden der Kontrolle der eingereichten Baugesuche in normalen Baubewilligungsverfahren. Die *optionalen* Policy-Instrumente werden meist von privaten Bauwilligen initiiert und dienen der höheren Ausnutzung und Bauhöhen in den geplanten Projekten. Alle vier Gemeinden handeln nur in wenigen Ausnahmefällen proaktiv. Trotz dieser Ähnlichkeiten zeigen sich hinsichtlich der Handlungsrationale gewisse Unterschiede.

---

1 Für die Walliser Gemeinden kann erwähnt werden, dass *Bodenpolitik* traditionell von den Burger- und nicht den politischen Gemeinden gemacht wurde und immer noch wird. Den Burgergemeinden gehört auch heute noch viel Land, das sich normalerweise (und wie in Naters) über die Alpweiden, Wälder und Ferienchâlet-Gebiete erstreckt, sich aber auch im Talgrund befinden kann (wie auf den Parzellen von *Visp West*). Ein Engagement in der *Bodenpolitik* ist demzufolge für die Walliser Gemeinden auch aus historischen Gründen weniger naheliegend als für die übrigen Gemeinden.

de: Während in Affoltern und Naters den privaten Akteurinnen und Akteuren grundsätzlich in einer liberalen Manier eigene Gestaltungsmöglichkeiten zugestanden werden und die dadurch passiven Tätigkeiten der lokalen Behörden als adäquat beschrieben werden, zeigen sich in Hedingen und Visp gegenläufige Tendenzen. In beiden Gemeinden sind die kommunalen *Baureglemente* eher konservativ ausgelegt. Gleichzeitig wird von einigen öffentlichen Akteurinnen und Akteuren der Wunsch nach aktiverer öffentlicher Mitsprache geäußert. Diese Mitsprache ist jedoch aufgrund fehlender personeller, finanzieller Ressourcen (Hedingen und Visp) sowie planerischer Grundlagen (Visp) nur schlecht möglich – was die Gemeinden zu einer passiven Rolle gegenüber den privaten Akteurinnen und Akteuren zwingt (vgl. genauer Kapitel 8).

Die Konsequenzen der beschriebenen passiven Formen von lokaler *Governance* für die Art und Weise der Zusammenarbeit mit den privaten Akteurinnen und Akteuren sehen folgendermaßen aus (die Konsequenzen für den gebauten *Outcome* aller drei Formen der lokalen *Governance* werden im Kapitel 9 detaillierter beschrieben): Erstens kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der gewollten (d.h. der liberalen Bauherrenfreundlichkeit) oder der erzwungenen Absenz (aufgrund fehlender Ressourcen) – und der daraus resultierenden Passivität der lokalen Behörden – private Gestaltungsideen in Entwicklungsprojekten häufig umgesetzt werden können. Dieser Zusammenhang wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern nicht nur für die regulären Baugesuche, sondern auch für größere Projekte konstruiert.

Aufbauend auf diesem Argument kann ein zweiter interpretativer Schluss gezogen werden: Die Planung und Realisierung von Neubauprojekten orientiert sich vor allem an einer privaten Marktlogik, die sich den juristischen Möglichkeiten der jeweiligen Bau- und Zonenordnung anpasst und nur selten von Interventionen der kommunalen Behörden durchbrochen wird.

Es zeigt sich in den Interviewaussagen diesbezüglich drittens ein gewisser Konsens, was die Vereinbarkeit von öffentlichen und privaten Zielen betrifft. Die in Affoltern und Visp mittels *optionaler Policy-Instrumente* realisierten größeren Projekte beinhalten immer auch Gestaltungsvorgaben (wie öffentliche Plätze, Verkehrsverbindungen oder breitere Gehwege), die auf den ersten Blick von den öffentlichen Behörden geprägt zu werden scheinen. Die Interviewaussagen lassen jedoch darauf schließen, dass diese Zusatzaufwendungen nicht einfach nur von öffentlicher Seite definiert und im Gegenzug zur Bewilligung der *privaten Gestaltungspläne* gedrückt werden. Solche Ziele werden in der Wahrnehmung der lokalen Akteurinnen und Akteure auch von privaten Investorengruppen während der *Architekturwettbewerbe* als sinnvolle, wertsteigernde Ergänzungen wahrgenommen und schließlich als Aufwertungsmöglichkeiten neuer Liegenschaften verwendet.



## 7.3 DER ANDERE POL: PROAKTIVE LOKALE GOVERNANCE

### 7.3.1 Policy-Instrumente und ihre proaktive Nutzung

#### Reguläre Policy-Instrumente

Fokussiere ich mich auf Gemeinden, die einer proaktiven Form der lokalen *Governance* zugeordnet werden können, Rorschach und St. Margrethen, fällt hinsichtlich der Nutzung der *regulären Policy-Instrumente* Folgendes auf: Grundsätzlich erachten die interviewten Akteurinnen und Akteure die jeweiligen *Baureglemente* und *Zonenpläne* zwar als wichtig, aber nur, um die Entwicklung neuer Bauten bis zu einer gewissen Größe zu steuern. In St. Margrethen wurden in der letzten Revision die Ausnutzungsziffern und Gebäudehöhen in zentralen Arealen erhöht (und in geringerem Rahmen auch in Rorschach, das bereits seit vielen Jahren relativ hohe Ausnutzungsziffern aufweist), um die Verdichtung im Bestand zu ermöglichen und Planungsanreize zu schaffen. Ferner dient die im Kanton St. Gallen vorgeschriebene Ausarbeitung von *kommunalen Richtplänen für Siedlung, Verkehr und Landschaft* vorrangig der Konkretisierung der kantonalen Richtplanvorgaben und der strategischen Ausrichtung der Kommunikation auf private Investorengruppen und Bauwillige.

Die geäußerten Handlungsrationale hinter der als reaktiv einzustufenden Nutzung der *regulären Policy-Instrumente* sind sich in beiden Gemeinden ähnlich. Es sind vor allem zwei Narrative feststellbar. Erstens geht es den öffentlichen Akteurinnen und Akteuren in praktisch allen Fällen einer Baueingabe darum, die Interessen der öffentlichen Hand (z.B. breitere Gehwege, Schaffung von öffentlichen Räumen) gegen abweichende Gestaltungsideen der privaten Akteurinnen und Akteure abzuwägen und zu versuchen, sie, wenn möglich, für die Gemeinde reaktiv zu wahren. Solche reaktiven Interventionen werden trotz der allseits geäußerten bescheidenen juristischen Möglichkeiten, bei regelkonformen privaten Bauprojekten zu intervenieren, immer wieder versucht. Einerseits wird gemäß den Interviewausagen versucht, mittels möglichst früh angesetzter Beratungsgespräche, die Planungsideale der Gemeinden zu kommunizieren. Solche Gespräche bedingen eine strategische Übersicht der kommunalen Bauverwaltung über Parzellen, auf denen in nächster Zeit möglicherweise Entwicklungen geplant sein können.

Andererseits zeigt sich die Bauverwaltung in St. Margrethen bezüglich der Details in Baugesuchen »lästig und detailversessen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 151), um die privaten Bauwilligen bei Projekten, die nicht den öffentlichen Vorstellungen entsprechen, mit zusätzlich eingeforderten Planungsgrundlagen ein weiteres Mal an den Verhandlungstisch zu bringen. Die Interviewaussagen der Entscheidungsträgerinnen und -träger in Rorschach zeigen ein ähnliches, aber etwas schwächeres Bild – wenn denn überhaupt noch Baugesuche über das reguläre Bau-

eingabeverfahren zur Prüfung vorgelegt werden: Denn die Interviewaussagen zeigen deutlich, dass die öffentliche Hand davon ausgeht, dass sich Bauten nach Baureglement in der dichten Siedlungslandschaft ihrer Gemeinde ohnehin nur noch selten lohnen, da lukrative Profite angesichts der festgelegten Zonenziffern kaum möglich sind.

Diese Aussage passt zu einem zweiten Narrativ, dessen Grundsatz dahingehend verstanden werden kann, dass die öffentlichen Behörden grundsätzliche Signale gegenüber möglichen Investorinnen und Investoren aussenden wollen, die in Regelbauweise entwickeln möchten: In St. Margrethen kommunizieren die Entscheidungsträgerinnen und -träger gemäß ihren Aussagen proaktiv, sodass auch komplexere Bauprojekte (z.B. Bauten über Parzellengrenzen hinweg) in Regelbauweise geplant werden können. Die Bauverwaltung nimmt eine beratende Rolle ein, zeigt Planungsmöglichkeiten auf oder verweist auf die möglichen *optionalen Policy-Instrumente*. In Rorschach können die niedrig definierten Ausnutzungsziffern und Gebäudehöhen als Instrument interpretiert werden, was Bauwillige dazu bringt, *optionale Instrumente* (wie zum Beispiel *private Gestaltungspläne*) zu nutzen – in deren Rahmen die öffentliche Hand dann wiederum mehr Einfluss auf die Nutzung und Gestaltung nehmen kann.

### Optionale und weitere Policy-Instrumente

Mit diesen Aussagen leite ich über zur Art und Weise der Nutzung der *optionalen* und *weiteren Policy-Instrumente* in Rorschach und St. Margrethen. Auf den ersten Blick fällt in beiden Gemeinden auf, dass Instrumente der *Sondernutzungsplanung* (wie *Bebauungspläne* oder *Gestaltungspläne*) von den Interviewpartnerinnen und -partnern als überaus wichtig eingestuft werden. Solche Instrumente werden in beiden Gemeinden immer dann eingesetzt, wenn private und öffentliche Projekte entweder die vorgeschriebenen Zonierungen nicht einhalten können oder wenn grundsätzlich ortsrelevante Areale bebaut werden sollen. Es geht in beiden Gemeinden gemäß den Interviewaussagen darum, mit Instrumenten der *Sondernutzungsplanung* erstens eine grundsätzliche Basis für den als wichtig erachteten öffentlich-privaten Dialog zu schaffen, der der Wahl eines solchen Instrumentes zwingend folgt respektive vorausgeht, zum Beispiel in Form von (einigermaßen) regelmäßigen Sitzungen oder Workshops.

Zweitens versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure in diesen Dialogen, die gemeinsam erarbeiteten Projekte nach ihrem Gusto zu beeinflussen. Konkret geht es um öffentliche Spazierwege und Seezugang (*Würth-Areal* in Rorschach) sowie Grünräume und Platzgestaltungen, um breitere Gehsteige und Verbindungen für den Langsamverkehr (diverse Projekte im Zentrum und auf dem *Alcan-Areal* in Rorschach sowie bei *Europuls* in St. Margrethen) oder um einen Nutzungsmix (mit Einkaufsmöglichkeiten bei der Zentrumsüberbauung in St. Margrethen). Die Aussagen privater Akteurinnen und Akteure relativieren die Stärke der

Interventionen der öffentlichen Hand in beiden Gemeinden: Nicht nur öffentliche Interessen stehen demnach im Zentrum, sondern auch die privaten Möglichkeiten für höheres und dichteres Bauen – »Kompromisslösungen auf einer guten Basis« (private[r] AkteurIn, P26: 63).

Drittens wird mittels der in den *Gestaltungsplänen* festgehaltenen Klausel zur notwendigen Umsetzung einer außerordentlichen architektonischen Qualität versucht, Einfluss auf die konkrete Gestaltung zu nehmen. Diese Klausel zieht *Architekturwettbewerbe* nach sich, in denen in beiden Gemeinden Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive und der Verwaltung jeweils Teil der Jury sind (Beispiele sind der öffentliche Wettbewerb für den Neubau der Migros-Filiale *Trischliplatz* oder der private Wettbewerb auf Einladung für das *Würth-Areal* in Rorschach sowie das *Europuls*-Projekt in St. Margrethen). Als Hebel für die Mitgestaltung wird in den Interviews aus Rorschach explizit darauf hingewiesen, dass *Gestaltungspläne* nicht grundsätzlich ein Recht auf Bewilligung haben, auch wenn sie alle notwendigen Verfahren und Workshops durchlaufen haben – die Exekutive also aufgrund architektonischer Mängel grundsätzlich ein Gesuch auch ablehnen könnte.

Viertens schließlich geht es den öffentlichen Entscheidungsträgerinnen und -trägern in beiden Gemeinden jedoch auch immer darum, den Privaten gegenüber neben den positiven Anreizen auch eine Bereitschaft zur Kooperation anzubieten. Grundsätzlich wollen die Behörden meistens höhere Ausnutzungen auf privater Seite zulassen und gleichzeitig öffentliche Plätze oder Grünräume schaffen. Eine solche Kooperation kann für Projekte, die von der öffentlichen Hand als relevant definiert wurden und häufig zentral gelegen sind, auch heißen, dass die Gemeinden einen beträchtlichen Teil der Planung mitfinanzieren. Ziel hinter diesem Handlungsrationale ist die (im Kapitel 8 beschriebene) Notwendigkeit für ökonomisches Wachstum bei gleichzeitig relativ wenigen privaten Investorinnen und Investoren. Das heißt gemäß den Aussagen gewisser Interviewpartnerinnen und -partner auch, dass sich die öffentlichen Akteurinnen und Akteure einerseits immer mit einer gewissen Unsicherheit gegenüber der wirklichen Umsetzung der Projekte abfinden müssen (sichtbar z.B. bezüglich des Baubeginns von *Europuls*, trotz des genehmigten *Gestaltungsplans* und der ausgestellten Baubewilligung). Andererseits werden die Forderungen der Gemeinden in den Diskussionen um die *Sondernutzungspläne* nicht immer umgesetzt.<sup>2</sup>

Neben den Instrumenten der *Sondernutzungsplanung* werden weitere *optionale Policy-Instrumente* von beiden Gemeinden genutzt, um reaktiv zu agieren. Ror-

---

2 Eine weitere Anmerkung zur *Sondernutzungsplanung*: Das Planungsgesetz im Kanton St. Gallen kennt keine *Gestaltungsplanpflicht*, die privaten Bauwilligen via *Bau- und Zonenordnung* die Nutzung dieses Instrumentes für gewisse Parzellen vorschreibt.

schach mit der *Ortsbildkommission* und St. Margrethen mit dem kürzlich geschaffenen *architektonischen Beirat* verfügen über ein Gremium, das gemeinsam mit externen Expertinnen und Experten bestimmte Projekte architektonisch begleitet. In Rorschach kommt der *Ortsbildkommission* bei der Bewertung der eingegangenen Baugesuche und der Abgabe von verbindlichen Empfehlungen eine wichtige Rolle zu, da fast die ganze Innenstadt – die einen großen Teil des Siedlungsgebietes ausmacht – Teil des Aufgabengebietes ist. In St. Margrethen geht es vor allem um die Arbeit hinsichtlich der Projekte, die Objekte des Heimatschutzinventars betreffen. Die Rationale für den Einsatz dieser Expertengremien sind in beiden Gemeinden dieselben: Man will einerseits das Ortsbild schützen, andererseits aber – und das vor allem in Rorschach – auch reaktiv auf private Bauprojekte einwirken, die bezüglich ihrer Nutzung und Gestaltung nicht den öffentlichen Interessen entsprechen.

Ein weiteres *optionales Instrument* ist die *Planungszone*, die nur in St. Margrethen, aber dafür in zwei unterschiedlichen Arten angewandt wird. Einerseits dienen die Planungszone der proaktiven Planung größerer Areale, wobei die privaten Planungen in allen Fällen auf die öffentlichen Ziele abgestimmt werden müssen – und sich somit Interventionsmöglichkeiten für die öffentliche Hand ergeben. Andererseits wird dieses Instrument aber auch genutzt, um private Investorinnen und Investoren von einer bestimmten Projektplanung abzubringen, indem es lediglich angedroht wird (z.B. bei der aus öffentlicher Sicht drohenden Planung eines Logistikzentrums auf dem heutigen *Europuls-Areal*).

In Rorschach und in St. Margrethen spielen eine proaktive *Verkehrsplanung* und die gleichzeitige Aufwertung des öffentlichen Raumes eine wichtige Rolle. Den Exponentinnen und Exponenten beider Gemeinden geht es immer darum, Straßen in der Wahrnehmung ihrer langsamen Benutzerinnen und Benutzer neu zu gestalten sowie die Aufenthaltsqualität mittels Möblierung und Verbreiterung der Gehwege zu steigern. Die Handlungsmotive dahinter sind neben einem schöneren Bild des Außenraums immer auch die Schaffung eines Klimas, das den Investorinnen und Investoren sowie den heutigen Liegenschaftsbesitzerinnen und -besitzern aufzeigen soll, dass auch die öffentliche Hand etwas unternimmt, um die Attraktivität der Gemeinden zu steigern. Dasselbe Ziel hat auch das *Project urbain* in Rorschach, durch das eine Belebung des Außenraums sowie aktiv eine Quartieraufwertung und Integration der niedrigeren sozialen Bevölkerungsschichten erreicht werden soll.

Wichtig ist gemäß den Interviewaussagen in beiden Gemeinden auch die Rolle des *formellen* und *informellen Austausches* der politischen Exekutive (und des jeweiligen Gemeindepräsidenten) sowie der Kadermitarbeitenden der Bauverwaltung einerseits mit relevanten privaten Investorinnen und Investoren, mit Architektinnen und Architekten sowie den Grundstückeigentümerinnen und -eigentümern von entwicklungsstrategisch wichtigen Parzellen. Andererseits sind auch öffentliche Apéros und Mitteilungen der Behörden zugunsten der Bevölkerung keine Seltenheit.

Während letzteres schlicht der Information der Bevölkerung dient, ist ersteres als Netzwerken fester Bestandteil des Instrumentariums der proaktiven Behörden. Dabei treffen sich in Rorschach die Exponentinnen und Exponenten der Gemeinde mit strategisch wichtigen privaten *Stakeholdern*, um bei informellen Gesprächen mögliche Entwicklungsziele zu definieren und potenzielle zukünftige Investorinnen und Investoren ausfindig zu machen, von der Schnelligkeit der administrativen Verfahren sowie von einem finanziellen Engagement zu überzeugen – was bei der Ansiedlung des *Würth-Projektes* vorzüglich geklappt hatte. In St. Margrethen dienen die direkten Kontaktversuche und Gespräche des aktuellen Gemeindepräsidenten dem proaktiven Einbeziehen möglichst vieler privater Interessen und Anrainer in die zukünftige Planung. Gleichzeitig bietet sich der Gemeindepräsident in solchen Gesprächen als Berater für private Planungen an, um diese frühzeitig im öffentlichen Sinne beeinflussen zu können, aber auch, um umgekehrt die privaten Interessen in der Exekutive und bei den Baubehörden bekannt zu machen – und somit möglichst positive Entscheidungen vorzubereiten.

Zum Schluss gehe ich noch auf die *Bodenpolitik* ein, die in beiden Gemeinden proaktiv betrieben wird und von den Interviewpartnerinnen und -partnern als sehr wichtig eingeschätzt wird. In beiden Gemeinden werden die Instrumente der *Bodenpolitik* gemäß den lokalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern von der Wohnbevölkerung als wichtiges Instrument getragen, was sich wiederholt in Zusagen zu Krediten für den öffentlichen Landkauf ausdrückt.

Den Aussagen zufolge sind die Ziele einer aktiven *Bodenpolitik* in beiden Gemeinden ähnlich. Es geht darum, bei der aktuellen Entwicklung der Siedlungsräume mitdiskutieren und mitgestalten zu können, die zentralen Quartiere aufzuwerten und zu verdichten, öffentliche Räume zu schaffen und Langsamverkehrsverbindungen zu garantieren sowie einen für die Gemeinde optimalen Nutzungsmix zwischen Einkaufen, Dienstleistungsräumlichkeiten und Wohnen zu schaffen. *Bodenpolitik* ist in den meisten Fällen den weiteren Planungen mit *Sondernutzungsinstrumenten* vorgelegt. Ein weiterer Vorteil von *Bodenpolitik* besteht darin, die Parzellen im öffentlichen Besitz unter gewissen Bedingungen mit privaten Bauwilligen zu tauschen, um so größere Parzellen zu schaffen, die optimalere Nutzungen erlauben.

Obwohl sich die Ziele der *Bodenpolitik* in beiden Gemeinden ähneln, sind zwei unterschiedliche Handlungsrationale hinter der Nutzung dieses Policy-Instrumentes zu beobachten: In Rorschach zeigen die Interviewaussagen einen Fokus auf Landkäufe von Parzellen an strategisch wichtigen Orten, die jeweils möglichst bald wieder an ausgewählte Investorinnen und Investoren weiterverkauft werden. Informelle Netzwerke der kommunalen Exekutive und vor allem des aktuellen Gemeindepräsidenten dienen hier der Suche und Evaluation möglicher Investorinnen und Investoren sowie potenzieller Ankermieterinnen und -mieter. Über Kaufverträge, die teilweise bereits Kriterien für die Baubewilligung oder zumindest die Nutzungsabsichten für die Parzelle definieren, wird die zukünftige Entwicklung der öffentli-

chen Interessen gewährleistet. Gleiches gilt für öffentliches Land, das bereits vor längerer Zeit erworben und vor Kurzem durch private Investorengruppen mit neuen Gebäuden und öffentlichen Räumen bebaut wurde (z.B. das *Würth-Areal* in Rorschach). St. Margrethen geht einen anderen Weg, indem die öffentliche Hand nach einem Landkauf die optimale Gestaltung und Nutzung über öffentlich organisierte und präsierte *Investorenwettbewerbe* festlegt und die Qualität der zukünftigen Entwicklung so sichert (was das Beispiel des Neubauprojekts an der Bahnhofstraße zeigt). Was sich hingegen in beiden Gemeinden zeigt, ist der Wille der öffentlichen Hand, die erworbenen Liegenschaften möglichst bald – aber immer erst nach der Festlegung der zukünftigen Nutzung und Gestaltung wieder privaten Playern zu übergeben. Land soll nach den immer gleichlautenden Interviewaussagen nicht von der öffentlichen Hand gehortet werden.

### 7.3.2 Merkmale der proaktiven lokalen Governance

Die Wahl sowie die Art der Nutzung der verschiedenen Policy-Instrumente können in beiden Gemeinden als relativ ähnlich zusammengefasst werden. Die *regulären Instrumente* dienen der reaktiven Steuerung von kleineren Bauprojekten sowie der Umsetzung der kantonalen Richtplanvorgaben. Für größere Projekte werden die Instrumente der *Sondernutzungsplanung* sowie die *Bodenpolitik* betrachtet, die in reaktiver und proaktiver Manier von den öffentlichen Entscheidungsträgerinnen und -trägern benutzt werden. Für viele Entwicklungsprojekte bedeutet eine solche Form der lokalen *Governance*, dass öffentliche und private Interessen häufig gleichermaßen umgesetzt werden.

Als wichtigste Konsequenz der proaktiven *Governance* für die Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit in Rorschach und St. Margrethen werden von den öffentlichen wie den privaten Akteurinnen und Akteuren die grundsätzlich von hohem gegenseitigem Vertrauen geprägten Kooperationen in verschiedenen Projekten geäußert. Die häufigen Sitzungen und Workshops sowie die aus ihnen resultierenden breiten informellen öffentlich-privaten Netzwerke werden neben ihrer vertrauensbildenden Funktion und der projektbezogenen Aushandlung von Kompromissen auch als Gefäße für den generellen Austausch bezüglich der zukünftigen Gesamtentwicklung der beiden Gemeinden wahrgenommen. Die proaktive Rolle der beiden Gemeinden macht aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner die Diskussion auf Augenhöhe mit den privaten Akteurinnen und Akteuren und somit ein gemeinsames Gestalten raumrelevanter Projekte überhaupt erst möglich – und basiert auf dem aufgebauten strategischen Wissen der Bauverwaltung und der Exekutive. Zwei weitere wichtige Voraussetzungen für ein solches, proaktives *Governance*-Handeln sind die immer wieder erwähnte Notwendigkeit des strategischen Netzwerkens sowie die ökonomische Situation der beiden Gemeinden, die ein pro-

aktives Handeln auslösen. Formelle und informelle Netzwerke kommen zustande, weil in Rorschach und St. Margrethen eine gewisse Professionalisierung der Exekutive vorhanden ist und die beiden aktuellen Gemeindepräsidenten zudem »Macher«-Typen sind. Auf diese Punkte gehe ich in den Kapiteln zu den Entstehungsbedingungen für die bestimmten *Governance*-Formen weiter ein.

## 7.4 DIE MITTELPOSITION: REAKTIVE LOKALE GOVERNANCE

### 7.4.1 Policy-Instrumente und ihre reaktive Nutzung

#### Reguläre Policy-Instrumente

Dieses Teilkapitel dient der Darstellung der drei Gemeinden Uster, Wetzikon und Arbon, die ich einem reaktiven Verständnis von lokaler *Governance* zuordne. Auch für diese Gemeinden beginne ich mit dem Vergleich der Nutzung der *regulären* Policy-Instrumente. Die kommunalen *Bau- und Zonenordnungen* sowie die *Zonennutzungsplanung* werden in den drei Gemeinden von den interviewten Personen als wichtig eingestuft, wenn es einerseits um die konkrete Beurteilung von eingegangenen Baugesuchen für Projekte verschiedener Größenordnungen geht. Andererseits dienen die *regulären* Instrumente auch der strategischen Planung und Steuerung der Siedlungsentwicklung. Letztere wird in allen drei Gemeinden in den letzten Jahren zum Beispiel mittels erhöhter Ausnutzungsziffern und Bauhöhen als Anreiz für die finanziell lukrative Entwicklung von zentralen Quartieren betrieben. Zudem werden im Rahmen der *Zonenplanung* bereits Grundsätze geschaffen, die eine spätere reaktive Intervention respektive Mitbestimmung der öffentlichen Hand bei bestimmten Arealen nach sich ziehen – zum Beispiel über die Definition von Gebieten mit *Gestaltungsplanpflicht* in Wetzikon, Uster und Arbon oder durch die Ausarbeitung von *Teilrichtplänen* für bestimmte Areale in Wetzikon. Hier steht die strategische öffentliche Mitsprache bezüglich der Gestaltung und Nutzung von Gebieten im Fokus, die von den Behörden als wichtig eingeschätzt werden.

Die reaktiven Handlungsrationale hinter der strategischen Planung (mit den *regulären* Policy-Instrumenten sowie bei deren konkreter Nutzung in den *regulären* *Baubewilligungsverfahren*) werden von den interviewten Akteurinnen und Akteuren aller drei Gemeinden relativ ähnlich beschrieben. Die Möglichkeit und Notwendigkeit der öffentlichen Mitsprache, auch bei regulären Baueingaben, sind für die öffentliche Hand wichtig, denn »nur die Summierung aller einzelner Projekte führt zu Qualität, und nicht die großen Würfe – und da sind alle regulären Baueingaben, die viel häufiger sind, eben auch relevant.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 70)

Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure der drei reaktiven Gemeinden sind sich der beschränkten Möglichkeiten zur öffentlichen Intervention bewusst, die sich in *regulären Baubewilligungsverfahren* ergeben. Den vorausgehenden, beratenden Gesprächen mit Bauwilligen in Uster und Wetzikon kommt eine wichtige Rolle zu. In Arbon werden auch informelle Gespräche, in denen öffentliche Akteurinnen und Akteure die Ziele der Gemeinde für die genauere Gestaltung von Neubauten kommunizieren, als relevant wahrgenommen. Fruchten solche Gespräche nicht, sind zwei weitere Handlungsweisen zu beobachten. Während die öffentliche Hand in Arbon mit Baueingaben, die grundsätzlich nicht den öffentlichen Zielen entsprechen, relativ liberal umgeht, handeln die Akteurinnen und Akteure der Hochbauabteilungen in Uster und Wetzikon in solchen Fällen deutlich reaktiver. Das jeweilige Vorgehen wird in beiden Gemeinden gleich beschrieben: Stimmen in den Baugesuchen grundsätzliche Punkte nicht mit den öffentlichen Zielen überein oder sieht die Bauverwaltung mögliche Ergänzungen, die von den privaten Bauwilligen nicht berücksichtigt werden, so wird erstens ein weiteres Gespräch gesucht. Sind solche Gespräche nicht erfolgreich, kommt es vor, dass die Bauverwaltungen die Baugesuche mit der Begründung auf die ungenügende Einordnung des geplanten Neubaus in die bauliche und landschaftliche Umgebung (gemäß Art. 238 PBG des Kt. ZH) zurückweisen. Ziel ist eine letzte weitere Verhandlung mit den Privaten, wobei die mögliche Konsequenz eines privat anberaumten Gerichtsverfahrens – das häufig aufgrund der Eigentumsrechte zugunsten der privaten Partei entschieden wird – in beiden Gemeinden in Kauf genommen wird.

### **Optionale und weitere Policy-Instrumente**

In Uster, Wetzikon und Arbon werden nach den Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner häufig *weitere* oder *optionale* Policy-Instrumente genutzt. Als erstes gehe ich auf die Rolle der Instrumente der *Sondernutzungsplanung* ein. Diese Planungsinstrumente werden in allen drei reaktiv eingeordneten Gemeinden als wichtige Instrumente wahrgenommen. Dementsprechend häufig werden sie entweder von öffentlicher Seite her direkt eingesetzt oder es werden Anreize geschaffen, die eine private Nutzung von *Sondernutzungsplanungen* aufdrängen. Die Relevanz dieses Instrumentes zeigt sich neben der wahrgenommenen Wichtigkeit auch anhand der vielen Projekte, die mithilfe von *Gestaltungsplänen* in den letzten Jahren umgesetzt worden sind respektive in naher Zukunft noch realisiert werden sollen. Beispiele hierfür sind die Überbauungen der ehemaligen Industriebrachen (auf dem *Zellweger-Areal* in Uster und auf dem *Saurer-Areal* in Arbon), diverse Zentrums-gestaltungen (z.B. *Kern Nord* und *Kern Süd* sowie das *Zeughaus-Areal* in Uster) sowie einige Wohnneubauten (im *Zentrum Unterwetzikon* in Wetzikon sowie das *Hamel-* und das *Rosengarten-Projekt* in Arbon). *Gestaltungspläne* und die ähnlich funktionierenden *Arealüberbauungen* werden in Kombination mit weiteren Instrumenten (wie *Quartierplänen* in Uster oder dem *Raumentwicklungskonzept Widum*



in Wetzikon) auch für die Projektierung weiterer großer Areale benutzt, die nicht zentrumsnah gelegen sind (wie bei der Planung des Projekts *Hohfuren* in Uster oder des *Quartiers Widum* in Wetzikon).

Die Handlungsrationale hinter der Nutzung von *Sondernutzungsinstrumenten* sind in allen drei Gemeinden grundsätzlich ähnlich. Als erste Motivation hinter der positiven Grundhaltung der öffentlichen Hand gegenüber Instrumenten der *Sondernutzungsplanung* lässt sich die Idee der möglichen öffentlichen Mitsprache in wichtigen privaten Projekten festhalten. Da *Gestaltungspläne* oder *Arealüberbauungen* meist bei größeren Entwicklungsprojekten zur Anwendung kommen, wird die öffentliche Mitwirkung an den Nutzungszielen und der Gestaltung in allen drei Gemeinden als wichtig wahrgenommen. In Uster geht es dabei vornehmlich um die Schaffung von öffentlichen (Grün-)Räumen und Plätzen (z.B. *Zellweger-Areal* und *Kern Nord/Süd*). Wetzikon versucht bezüglich der zukünftigen Nutzung und Aufwertung öffentlicher Räume zu intervenieren (beobachtet vor allem im *Widum-Quartier*). Es lassen sich auch Ziele feststellen, die in allen drei Gemeinden von Relevanz sind und eine reaktive Intervention rechtfertigen: So werden neue Verkehrswege für den Langsamverkehr gefordert sowie die zukünftigen Linienführungen für den öffentlichen Verkehr gesichert (z.B. Bahnhof Wetzikon, *Hamel-Projekt* und *Saurer-Areal* in Arbon).

Wie versuchen die Gemeinden, diese öffentlichen Ziele in den (meist) *privaten Gestaltungsplänen* unterzubringen? Grundsätzlich benötigen die *Gestaltungspläne* eine Genehmigung der jeweiligen politischen Exekutive. Das heißt konkret, dass die geplanten Projekte in Workshops, Architekturwettbewerben oder mit häufigen und mehr oder weniger regelmäßigen Besprechungen als Gemeinschaftsprodukte der privaten Investorinnen und Investoren sowie der Exekutive und der Bauverwaltung erarbeitet werden.

In diesen Planungsprozessen, die in allen drei Gemeinden ähnlich ablaufen, zeigen sich unterschiedliche Handlungsrationale. In Uster und Wetzikon versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure, Kompromisslösungen zu finden, die letztendlich bei gleichzeitigem Umsetzen gewisser öffentlicher Ziele auf höhere Ausnutzungsmöglichkeiten hinauslaufen. Dabei sind in Uster Zielkongruenzen zwischen den öffentlichen und privaten Verhandlungsparteien offensichtlich. Die höheren Ausnutzungen werden nur dann zugelassen, wenn neben öffentlichen Durchgängen und Grünraum vor allem Wohnraum geschaffen wird, der einem höheren Preissegment entspricht. Diese Ziele lassen sich gemäß den Interviewaussagen in den realisierten Projekten (*Zellweger-Areal*, *Kern Nord*) gut unter einen Hut bringen. Die Aussagen aus Wetzikon decken sich grundlegend mit denen aus Uster, es lassen sich jedoch wie in der Fallbeschreibung dargestellt, hinsichtlich der Projekte im *Quartier Widum* auch öffentlich-private Zielkonflikte beobachten – wurden doch zwei private Teilprojekte in ihrer Dimension verkleinert, um eine Abwicklung mithilfe von *regulären Eingabeverfahren* und somit die von privater Seite privi-

legierte Gestaltungsform als Reiheneinfamilienhäuser zu ermöglichen. In Arbon schließlich sind Kompromisse ebenfalls das Resultat eines Austauschs zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren, wobei hier nicht nur formelle, sondern auch häufig informelle Gespräche zwischen dem ehemaligen Stadtpräsidenten und privaten Bauwilligen geführt wurden.

Es geht letztlich aber, neben den reaktiven Handlungsrationalen in allen drei Gemeinden, immer auch um das Setzen zusätzlicher Anreize für die private Planung an den Orten, an denen die kommunale *Bau- und Zonenordnung* zu rigide definiert oder die Planung über mehrere Parzellen ohne *Sondernutzungsplanung* zu kompliziert wäre. Dabei leisten alle drei Gemeinden gemäß den Interviewaussagen auch öffentlich finanzierte und ausgeführte Planungsleistungen, die es auf der einen Seite den Privaten einfacher ermöglichen soll, ihre Projekte mit (oder auch ohne) *Sondernutzungsinstrumenten* zu planen. Auf der anderen Seite dienen diese Planungsleistungen den Behörden immer dazu, die künftige Entwicklung hinsichtlich der Nutzung und Gestaltung neuer Quartiere möglichst proaktiv festzulegen.

Zu erwähnen sind in diesem Sinn die *Quartierpläne*, die in Uster einerseits zur Arrondierung der stark fragmentierten Parzellen von ehemaligem Landwirtschaftsland benutzt werden. Andererseits werden *Quartierpläne* auch benutzt, um optimale Lösungen zur Verkehrsführung zu schaffen, die wiederum den privaten Investorinnen und Investoren zugutekommen. Die öffentlich organisierten *Testplanungen* für Usters Zentrum waren ein Versuch, mögliche Entwicklungsziele und zukünftige Nutzungsmöglichkeiten parzellenscharf festzulegen und Leitlinien für die private Planung zu bieten. Ähnliches leistet die Gemeinde *Wetzikon* mit der Erarbeitung von räumlichen Entwicklungszielen auf Quartier- (für das *Quartier Widum*) sowie Gemeindeebene (*räumliches Entwicklungskonzept*), die als Leitlinien der privaten Planung und als behördenverbindliche Ziele auch der Verwaltung dienen sollen. In Arbon finden sich ähnliche Handlungsmotive, wenn es um die möglichst frühzeitige und strategische *Erschließung von Bauland* geht, auf dem die Behörden zukünftig eine Entwicklung erwarten.

In den drei reaktiven Gemeinden werden den Aussagen zufolge einige weitere *optionale* Policy-Instrumente benutzt. In allen drei Gemeinden sind *Stadtbildkommissionen* aktiv tätig, die jeweils über ähnliche Aufgaben verfügen – nämlich den Schutz des Ortsbildes, die Kontrolle des Heimatschutzinventars sowie die Begutachtung großer Projekte – jedoch teilweise unterschiedlich handeln. In Uster und Arbon dient die jeweilige *Stadtbildkommission* gemäß den Interviewpartnerinnen und -partnern in vielen Fällen als Korrektiv, um ungewollte Projekte mittels architektonischer Expertise zu verändern oder die Erteilung der Baubewilligung durch negative Beschlüsse zugunsten der politischen Exekutive zu verhindern. Die Kompetenzen dieses Gremiums werden – auch aufgrund der in beiden Gemeinden vorhandenen und vorberatend funktionierenden *öffentlich-privaten Netzwerke* – meistens akzeptiert und Abänderungen der Projekte so ermöglicht.

In Wetzikon ist die Rolle der *Stadtbildkommission* umstrittener, obwohl sie ähnliche Aufgaben übernimmt. Gemäß den Aussagen der kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger wird sie nicht optimal geführt und auch nicht zwingend richtig eingesetzt – was zu Konflikten zwischen der Gemeinde und den privaten Bauwilligen führt. Ein Umdenken und mehr Augenmaß respektive das häufigere Diskutieren auf Augenhöhe werden auch von privater Seite gewünscht.

Als zusätzliches *optionales Instrument* wurde in Wetzikon für den Bereich des Bahnhofs eine *Planungszone* eingerichtet – die die Abstimmung der privaten auf öffentliche Planungen ermöglichen soll. Die Mitsprache von öffentlicher Seite wird durch dieses Instrument bei jeglicher Art privater Planung unmittelbar ermöglicht – was neben der Wichtigkeit dieses Gebietes auch die reaktive Haltung der Gemeindebehörden aufzeigt. Während in Uster keine *Planungszonen* benutzt werden und diese auch als nicht relevant für die kommunale Planung beschrieben werden, zeigen die Aussagen zu Arbon, dass hier zumindest eine Diskussion um die Einführung einer *Planungszone* geführt wurde. Von administrativer Seite wurde eine *Planungszone* für die Areale nahe des Bahnhofs mit Seeblick gefordert, um den öffentlichen Zugang zum See zu sichern. Die politische Exekutive hingegen war der Meinung, dass Gespräche mit Privaten sowie Marktlogik an dieser Stelle einfachere Lösungen ergeben würden.

In Uster, Wetzikon und Arbon wurden in den letzten Jahren in mehr oder weniger aufwendigen Workshopverfahren langfristige Strategieziele für die tägliche Arbeit der Verwaltung und der Politik erarbeitet. In Wetzikon war der Fokus des *räumlichen Entwicklungskonzeptes* (entstanden mit Einbezug der Bevölkerung) ganz klar eine Vision, wie sich die Gemeinde in den nächsten Jahren raumrelevant entwickeln könnte. Das Konzept ist behördenverbindlich und wird gemäß den Interviewaussagen in einem reaktiven Sinn auch bei der Bewertung von privaten Bauprojekten in den Bewilligungsverfahren verwendet.

In Uster dient die von Exekutive, Verwaltung und Parlament erarbeitete *Dualstrategie* der täglichen Arbeit der Verwaltung, indem für die verschiedenen Abteilungen und Mitarbeitenden konkrete Ziele abgeleitet und kontrolliert werden. Hinsichtlich raumrelevanter Themen werden jedoch die *informellen und formellen Gespräche* mit den relevanten privaten Akteurinnen und Akteuren, die in einer privat finanzierten Zentrumsentwicklungsstudie ebenfalls konkrete Entwicklungsziele formulierten, als wichtiger empfunden.

In Arbon sind die vor allem top-down formulierten Entwicklungsziele einerseits auf der Gemeindewebsite zu finden, werden aber andererseits auch über die extra dafür geschaffene Stabsstelle für Stadtentwicklung und Kommunikation aktiv bei verschiedenen Anlässen gegenüber der Bevölkerung kommuniziert. *Persönliche öffentlich-private Netzwerke* und die *formulierte Richtplanung* werden von politischer Seite für die tägliche Arbeit als genügend wahrgenommen. Gleichzeitig wird aber

von administrativen Mitarbeitenden moniert, dass im Alltag hilfreiche, konkrete Detailziele hinsichtlich der räumlichen Entwicklung noch fehlen.

Darüber hinaus fällt die Nutzung dreier *weiterer Policy-Instrumente* spezieller auf. Erstens nutzen vor allem Uster und Arbon für ortsrelevante Projekte *finanzielle Anreize* und Möglichkeiten *höherer Staatsebenen* aus. Die Interviewpartnerinnen und -partner in Uster beschreiben die Möglichkeiten, wie mit geschickt genutzten kantonalen Finanzierungsquellen für den Hochwasserschutz sowie für einige kantonale Straßen relativ billig qualitativ hochstehende öffentliche Grünräume und aufgewertete Straßenräume entstehen können. Gleiches tun die Behörden in Wetzikon bei kantonalen Straßenprojekten, aber in deutlich kleinerem Rahmen. In Arbon sind es nicht die kantonalen finanziellen Quellen, die genutzt werden, sondern die bundesstaatlichen aus dem *Agglomerationsprogramm* – mit dem erfolgreich realisierten Ziel der neuen Verkehrsführung der Kantonsstraße im Zentrum der Gemeinde, die schließlich auch eine bauliche Weiterentwicklung ermöglichte.

Zweitens zeigen die Interviewaussagen, dass in allen drei reaktiven Gemeinden *öffentlich-private Netzwerke* und Kontakte vorhanden sind, die entweder über formelle Planungs- und Bauprozesse sowie öffentliche Informationsveranstaltungen, aber auch durch informelle und persönlich gefärbte Beziehungen zustande kommen. Diese Netzwerke dienen in allen Gemeinden denselben Zwecken – dem Vertrauensaufbau und der gemeinsamen Zielformulierung bezüglich einzelner Areale (in allen drei Gemeinden) oder auch der jeweils ganzen Gemeinde (vor allem in Uster, teilweise auch in Arbon).

In Uster basieren die Netzwerke einerseits auf persönlichen Kontakten der politischen Exekutive mit den relevanten privaten Akteurinnen und Akteuren. Andererseits sind regelmäßige, auch informelle Treffen dazu da, die öffentlichen und privaten Entwicklungsideen aufeinander abzustimmen. Diese Absprachen funktionierten in den letzten Jahren bei den Neuentwicklungen auf den urbanen Brachen des *Zellweger-Areals*, beim ebenfalls auf ehemaligem Industrieareal entstandenen Projekt *Im Lot*, bei der Neuplanung des *Zeughaus-Areals* sowie bei Neubauten auf der grünen Wiese (*Hohfuren* und *Loren*) sehr gut. Trotzdem werden von privater Seite Mängel in der Kommunikation angesprochen, vor allem wenn es um die hohen Ziele der zukünftigen Zentrumsentwicklung geht, die nicht nur auf den aktuell sich in Planung befindlichen Projekten basieren, sondern auch die stark fragmentierte Parzellenlandschaft rund um den Bahnhof miteinschließen sollen. Hier ist gezielte Überzeugungsarbeit durch die Behörden das einzige Mittel, die privaten Akteurinnen und Akteure dazu zu bringen, eine gemeinsame Planung zu forcieren. Zukünftige Konflikte sind hier nicht auszuschließen.

Die Interviewpartnerinnen und -partner äußern sich bezüglich Wetzikon dahingehend, dass sich das Schaffen persönlicher Kontakte außerhalb konkreter Projektrealisierungsprozesse vor allem auf Areale bezieht, die zwar für die Gemeinde hinsichtlich öffentlicher Ziele hochrelevant sind, wo die öffentliche Hand jedoch kei-

nen Bodenbesitz aufweisen kann. Dabei wird versucht, die privaten Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer von einer gemeinsamen Planung der Teile ihrer Parzellen zu überzeugen, die als öffentliche Plätze genutzt werden könnten.

Die Interviews zu Arbon zeigen, dass die als erfolgreich bezeichneten interpersonellen Netzwerke vor allem durch den ehemaligen Gemeindepräsidenten geknüpft und zum Beispiel bezüglich der Neuentwicklung des *Saurer-Areals* bewirtschaftet wurden. Was nach deren Wegfallen genau geschieht, kann noch nicht abgeschätzt werden. Einigen Aussagen zufolge ist jedoch die Abwesenheit eines starken Diskussionspartners auf öffentlicher Seite bei den großen Projekten auf der urbanen Brache bereits teilweise spürbar – was sich auf die Realisierung öffentlicher Ziele und die von der Gemeinde erarbeiteten Zwischennutzungsideen negativ auswirkt.

*Bodenpolitik* schließlich ist in allen drei reaktiv interpretierbaren Gemeinden ein Thema, jedoch werden in den Interviewaussagen unterschiedliche Nutzungen und Handlungsmotive deutlich. In Uster wurden in den letzten Jahren einige Parzellen aus dem Besitz der öffentlichen Hand verkauft. Im Zentrum dieser Aktionen stand die Aufbesserung der Gemeindefinanzen. Zudem dienten diese Gebiete auch dem Landtausch mit entwicklungsunwilligen Privaten, um Projekte wie *Kern Nord* zu ermöglichen. Die Interviewaussagen lassen auf einen kürzlich begonnenen Paradigmenwechsel schließen, da eine zukünftige, möglichst aktive *Bodenpolitik* hinsichtlich strategisch wichtiger Parzellen heute in der politischen Exekutive auf breite Zustimmung stößt. Die Aussagen aus Wetzikon zeigen, dass *Bodenpolitik* zwar bis heute nicht gemacht wird, auf der Seite der Bauverwaltung und der Exekutive jedoch eine gewisse Notwendigkeit gesehen wird, dieses Instrument zukünftig im Sinne der Sicherung der Entwicklung wichtiger Parzellen zu benutzen. In Arbon wurden mit dem Kauf und dem an bestimmte Bedingungen geknüpften Weiterverkauf des *Hamel-Areals* die wichtigsten öffentlichen Ziele für den öffentlichen Verkehr und die Entwicklung der Stadtmitte gesichert (Busbahnhof sowie öffentlich zugängliche Erdgeschossnutzung mit Einkaufsmöglichkeiten). Diese *bodenpolitische* Handlung soll gemäß den Interviewaussagen jedoch eine Ausnahme bleiben, weil öffentliches Handeln im Liegenschaftswettbewerb immer den Wettbewerb verzerre.

#### 7.4.2 Merkmale der reaktiven lokalen Governance

Zusammenfassend lassen sich folgende Aussagen zu den drei reaktiven Gemeinden abstrahieren: Die *regulären Policy-Instrumente* werden zur Schaffung von Anreizen für die private Planung genutzt, aber immer auch, um im möglichen juristischen Rahmen reaktiv die kommunalen Entwicklungsprozesse zu steuern und die Interessen der öffentlichen Hand – zumindest in möglichst vielen privaten Planungspro-

zessen – zu thematisieren. Die für die kommunale Entwicklung am wichtigsten eingeschätzten Policy-Instrumente sind die der *Sondernutzungsplanung*, bei denen die öffentliche Hand in den Planungsprozessen immer wieder intervenierend zugunsten ihrer Ziele handeln können. Weitere Policy-Instrumente werden ebenfalls benutzt – wichtig ist das Knüpfen von persönlichen *öffentlich-privaten Netzwerken*, jedoch keine regelmäßige *aktive Bodenpolitik*.

Als Merkmale dieser reaktiven Handlungsrationale für die öffentlich-private Zusammenarbeit sind anhand der Interviewaussagen in den drei Gemeinden zumindest latente Konflikte zu beobachten, die jedoch unterschiedlich häufig und in unterschiedlichen Formen auftreten respektive die nahe Zukunft prägen könnten. Vor allem bei der reaktiven Nutzung der *regulären* Policy-Instrumente sind Konflikte in Uster, Wetzikon und Arbon nicht selten. In Bezug auf größere Projekte zeigen die Entwicklungen der letzten Jahre und der Gewinn des Wakkerpreises in Uster eine meist funktionierende Zusammenarbeit und Zielkongruenz zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren. Das zukünftige Fehlen großer, überbaubarer Areale und die gleichzeitig von öffentlich wie privater Seite als sehr wichtig eingestufte Zentrumsentwicklung könnten jedoch Konflikte schüren, die neue Formen von öffentlich-privatem Austausch nötig machen könnten.

In Wetzikon zeigen sich die seit einigen Jahren zunehmenden öffentlich-privaten Konflikte zum Beispiel anhand der unterschiedlichen Gestaltungs- und Nutzungsformen bei der Entwicklung diverser Projekte im *Neubauquartier Widum*. Während die Gemeindebehörden und insbesondere der Stadtplaner Blockrandbebauungen und städtische Wohnformen – realisiert über *Sondernutzungsplanungen* mit öffentlicher Mitsprache – präferierten, realisierten private Investorengruppen ihre Reiheneinfamilienhäuser mittels *regulärer Baueingaben*, um die öffentliche Mitsprache zu minimieren.

In Arbon schließlich funktionierte die öffentlich-private Zusammenarbeit mittels des starken Netzwerks des ehemaligen Gemeindepräsidenten relativ gut, was ein gemeinsames Planen und Organisieren der großen Projekte ermöglichte. Seit seinem Rücktritt (ähnlich wie vor seinem Amtsantritt) entflammen die Konflikte um die optimale Bebauung wieder eher – setzen sich die privaten Investorengruppen mit ihren Ideen wieder eher durch.

Ein Balanceakt zwischen Konflikt, Überzeugung und Konsens scheint in allen drei reaktiven Gemeinden demnach häufig vorzukommen. Er hängt in gewissem Maße von den vor Ort handelnden Personen und ihren strukturellen (Grad der Professionalisierung) wie individuellen Kompetenzen Personen ab.

## 7.5 ERKENNTNISSE DES GOVERNANCE-VERGLEICHS

Der Überblick über die verschiedenen Formen lokaler *Governance* in den untersuchten neun Gemeinden zeigt, dass zwar deutlich unterschiedliche Formen des öffentlich-privaten Austausches und der vorhandenen Zusammenarbeit beobachtbar sind, jedoch eine gewisse Systematisierung anhand der Art und Weise der genutzten Policy-Instrumente sehr wohl möglich und sinnvoll ist. Während die proaktiven Gemeinden – aufgrund des sie prägenden Instruments der Nutzung der *strategischen* und *aktiven Bodenpolitik* – relativ einfach von den reaktiven Gemeinden abgegrenzt werden können, bestehen zwischen den passiven und den reaktiven Gemeinden etwas größere Abgrenzungsschwierigkeiten. Abgrenzungsschwierigkeiten gibt es vor allem dort, wo nicht nur die *regulären Instrumente*, sondern auch *optionale Planungsinstrumente* in einer passiven Manier benutzt werden, was immer eine gewisse Involvierung öffentlicher Akteurinnen und Akteure in private Projekte beinhaltet. Ferner machen komplexere Siedlungsstrukturen respektive vergleichsweise größere Gemeinden mit passiver *Governance* (Affoltern und Naters) die Nutzung optionaler Instrumente teilweise notwendig. Beide Phänomene können nur bei genauer Betrachtung der Handlungsmotive sinnvoll zugeordnet werden.

Vergleicht man die drei Typen von lokaler *Governance*, so wird jedoch nicht nur die ausschließlich in den proaktiven Gemeinden genutzte *Bodenpolitik* als typisches Merkmal einer dieser drei spezifischen öffentlich-privaten Formen des Austausches sichtbar. Auch hinsichtlich anderer Merkmale lassen sich die drei Typen in den neun Gemeinden unterscheiden (vgl. Tabelle 10).

Erstens fällt auf, dass die von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern als wichtig wahrgenommenen Policy-Instrumente in den drei Typen deutlich variieren. Während in den vier passiven Gemeinden hauptsächlich die *kommunalen Bau- und Zonenordnungen* als die wichtigsten Instrumente bezeichnet werden, sind in den reaktiven Gemeinden die Instrumente der *Sondernutzungsplanung* mindestens genauso wichtig. Neben der *kommunalen Bodenpolitik* lassen die Interviewaussagen für die beiden proaktiven Gemeinden darauf schließen, dass auch hier die Instrumente der *Sondernutzungsplanung* als sehr relevant für raumordnungspolitische Entwicklungen wahrgenommen werden. Zusätzlich sind *öffentlich-private Netzwerke* in den proaktiven Gemeinden stark ausgeprägt.

*Tabelle 10: Wichtige Merkmale der unterschiedlichen beobachteten Governance-Formen auf einem Blick*

MERKMALE	FORMEN LOKALER GOVERNANCE		
	passiv	reaktiv	proaktiv
<i>Gemeinden</i>	<i>Hedingen, Affoltern am Albis, Visp und Naters</i>	<i>Uster, Wetzikon und Arbon</i>	<i>Rorschach und St. Margrethen</i>
als wichtig wahrgenommene Policy-Instrumente	hauptsächlich Bau- und Zonenordnung	Bau- und Zonenordnung sowie Sondernutzungsplanung	Sondernutzungsplanung, Bodenpolitik und öffentlich-private Netzwerke
Präsenz und Auftreten der öffentlichen Hand gegenüber Privaten in raumrelevanten Projekten	Kontrolle à la liberaler Nachtwächterstaat	Intervention und notwendige Kooperation	Gemeinsame Gestaltung und Intervention, wenn notwendig
	Absenz der öffentlichen Hand oder Zielkongruenz mit Privaten	(Latenter) Konflikt trotz Netzwerk	Netzwerk und Aushandlung
Art der Problemerkennung, der Planungsauslösung und des Agenda-Setzens	Private (Markt-)Analyse, Marktlogik	Öffentliche Bedarfsabklärung/Strategieformulierung versus private Marktanalyse	Öffentlich-private Zusammenarbeit nach öffentlicher Strategie und gemeinsamer Problematklärung

Quelle: eigene Darstellung.

Handlungsrationale, die das staatliche Handeln in den neun Gemeinden prägen, lassen sich anhand der Fallbeschreibungen und des nachfolgenden Vergleichs genauer analysieren. In den passiven Gemeinden handeln die öffentlichen Akteurinnen und Akteure, wie bereits im Theorieteil beschrieben, hauptsächlich in der Tradition des (neo-)liberalen Nachtwächterstaates mittels der Kontrolle der aufgestellten *kommunalen Bau- und Zonenreglements*. Diese Instrumente dienen jedoch auch der Setzung von Anreizen für private Planung im Sinne eines liberalen Steuerns. Die reaktiven Gemeinden zeichnen sich (logischerweise) durch reaktiv-interventionistische Handlungsrationale aus, was sich bei der Anwendung der *regulären* Policy-Instrumente zeigt. Bezüglich der *Sondernutzungsplanungen* sind die Behörden häufig auf Kooperation mit den privaten Bauwilligen angewiesen, können in den Planungsprozessen aber auch reaktiv hinsichtlich der öffentlichen Ziele intervenieren. In den proaktiven Gemeinden zeichnen sich die beschriebenen öffentlichen Handlungsrationale dadurch aus, dass die öffentliche Hand in vielen Projekten die gemeinsame Gestaltung mit privaten Investorinnen und Investoren suchen, aber auch verhandeln, wenn dies nicht im Sinne der öffentlichen Ziele klappt.

Als zweites Unterscheidungsmerkmal zeigt sich die Form des dominanten öffentlich-privaten Austausches. Während in den passiven Gemeinden die öffentliche



Hand in vielen Entwicklungsprojekten als Verhandlungspartnerin mit eigenen Ideen *nicht* präsent ist, das heißt nicht präsent sein will – weil sie den privaten Akteurinnen und Akteuren die Planung der Projekte in liberaler Manier überlässt oder eine öffentlich-private Zielkongruenz besteht –, *oder* aufgrund von fehlenden Ressourcen nicht präsent sein kann, werden in den drei reaktiven Gemeinden zumindest latente Konflikte in den meisten raumwirksamen Projekten wahrgenommen. Diese Konflikte lassen auf Behörden schließen, die häufig den Anspruch auf Mitsprache respektive auf Zielkonflikte hinsichtlich der Nutzungs- und Gestaltungsart stellen, die trotz der ebenfalls vorhandenen öffentlich-privaten Netzwerke nicht vollumfänglich aufgelöst werden können. In den proaktiven Gemeinden zeigt sich die dominante Form des öffentlich-privaten Austausches in Form von öffentlich-privaten Netzwerken, die sich in kooperativ gestalteten Aushandlungsprozessen manifestieren.

Als letztes Unterscheidungsmerkmal lässt sich die Art und Weise der Problemerkennung respektive die Art des Agenda-Setzens bezüglich der raumrelevanten Entwicklungsziele und der entsprechenden baulichen Maßnahmen ableiten. In den passiven Gemeinden bezeichnen die Akteurinnen und Akteure vor allem die private Marktanalyse als relevant, auf die von öffentlicher Seite mit dem Setzen von Anreizen nach einer Marktlogik reagiert wird. In allen reaktiven Gemeinden sind öffentlich erarbeitete Strategieziele zu beobachten, die teilweise auch in raumrelevanten Kategorien ausdifferenziert werden. Gleichzeitig werden aber auch private Marktanalysen als wichtig wahrgenommen – die dann teilweise den öffentlichen Zielen widersprechen und die angesprochenen Konflikte auslösen oder erschweren. In den beiden proaktiven Gemeinden sind bereits auf der Stufe der Problemerkennung öffentlich-private Abklärungen und Bedarfsanalysen für bestimmte Areale zu beobachten, die dann in gemeinsamer Zusammenarbeit weiterverfolgt werden.

Aufbauend auf diesen Beobachtungen kann zusammenfassend festgehalten werden, dass sich zwischen den beschriebenen drei Typen der lokalen *Governance* (passiv, reaktiv und proaktiv) – die unterscheidbar sind hinsichtlich der Nutzung der Policy-Instrumente (reguläre, optionale und weitere), der ausgebildeten Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, der Art und Weise der Problemerkennung sowie der öffentlichen Handlungsrationale –, gewisse Zusammenhänge herstellen lassen. Es zeigt sich, dass die Anzahl der Policy-Instrumente, die Häufigkeit der öffentlich-privaten Kontakte sowie die Anzahl involvierter Akteurinnen und Akteure aller Art von Gemeinden mit passiver *Governance* über die reaktiven zu den proaktiven Gemeinden zunehmen.

Raumordnungspolitik wird demzufolge in ihrer Eigenschaft als Politikfeld nicht in allen neun Gemeinden gleich wahrgenommen und definiert. Der von Oliver (2012a) beschriebene politische *Scope*, also der thematische Handlungsrahmen, den die neun Gemeinden hinsichtlich der kommunalen Raumordnungspolitik aufweisen, ist in proaktiven Gemeinden deutlich höher als in passiven. Dies darum, weil

Raumplanung nicht nur hauptsächlich begriffen wird über den Anwendungsbereich des *Bau- und Zonenreglements* und des *Zonenplanes*, sondern auch hinsichtlich zusätzlicher Bereiche (wie zum Beispiel der Schaffung qualitativ hochstehender öffentlicher Räume oder einer besseren Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, dem proaktiven Steuern der sozialen Einwohnerverteilung oder der Schaffung von attraktiven Grünräumen). Dieser Zusammenhang ist ein erstes, rein deskriptiv-kovariates Indiz dafür, dass die Art der entstandenen *Governance* in einer Gemeinde einen direkten Einfluss auf den gebauten *Outcome* respektive die heute sichtbare Agglomerationslandschaft in ihrer ganzen Vielfalt hat. Auf diesen Zusammenhang gehe ich im Kapitel 9 genauer ein.

Schließlich, und für das unmittelbar folgende achte Kapitel mit dem Fokus auf die Entstehungsbedingungen unterschiedlicher Formen lokaler *Governance* relevanter, stelle ich fest, dass es theoretisch relevante Zusammenhänge zwischen den strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen und der Form der lokalen *Governance* in den neun Untersuchungsgemeinden gibt – jedoch bisher ebenfalls lediglich als empirisch-kovariante Auffälligkeit (vgl. Tabelle 11). Proaktive Formen der lokalen *Governance* sind – wie in den ersten Fallvergleichen kurz zur Sprache gekommen – nur in Gemeinden zu beobachten, die sich in ökonomisch schwierigen Situationen befinden, während reaktive und proaktive *Governance*-Formen nur in den Untersuchungsgemeinden vorkommen, die mindestens einen mittleren Professionalisierungsgrad der Bauverwaltung respektive der politischen Exekutive aufweisen. Proaktive *Governance* kommt gleichzeitig nur dann vor, wenn ein Vollzeitamt für das Gemeindepräsidium vorhanden ist. Eine hohe Professionalisierung der Verwaltung ist scheinbar nicht zwingend notwendig. Ebenfalls fällt bereits in den Fallstudien und ihrem Vergleich auf, dass einzelne Personen mit ihren individuellen Fähigkeiten und Ressourcen eine prägende Rolle spielen können, wenn es um die öffentlich-private Zusammenarbeit in Gemeinden geht – die allesamt nicht über (mit Städten vergleichbare) Verwaltungsapparate und professionalisierte politische Strukturen verfügen.

Das nächste Kapitel soll nun dahingehend Licht ins Dunkle bringen und zeigen, ob diese Zusammenhänge möglicherweise lediglich einer empirisch zufälligen Kovarianz entsprechen oder *ob* – und vor allem auch *wie* – sie anhand der Handlungsrationale auch als notwendige respektive hinreichende Bedingungen in einen effektiv wahrgenommenen Zusammenhang mit den beobachteten *Governance*-Formen gebracht werden können.

*Tabelle 11: Form der lokalen Governance hinsichtlich der ökonomischen Situation und der kommunalen administrativ-politischen Professionalisierung*

ÖKONOMISCHE SITUATION	FORMEN LOKALER <i>GOVERNANCE</i>		
	passiv	reaktiv	proaktiv
Wachstumsdruck	Hedingen Affoltern am Albis Visp Naters	Uster Wetzikon	
Schrumpfungsdruck		Arbon	Rorschach St. Margrethen
PROFESSIONALISIERUNGSGRAD	tief	mittel/hoch	

Quelle: eigene Darstellung.

## 8. Entstehungsbedingungen für unterschiedliche *Governance*-Formen

---

Vorheriges Kapitel diente mir dazu, die neun Untersuchungsgemeinden und die beobachteten Formen der lokalen *Governance* miteinander zu vergleichen und erste, kovariante Aussagen über Zusammenhänge zwischen den in der Theorie als relevant geschilderten strukturell-institutionellen Entstehungsfaktoren herzustellen. Das vorliegende Kapitel soll nun diesen Zusammenhängen detaillierter auf den Grund gehen. Dafür beschreibe ich die narrativen Konstruktionen meiner Interviewpartnerinnen und -partner, die die strukturell-institutionellen Bedingungen mit den lokalen *Governance*-Formen argumentativ verbinden. Dabei gehe ich im Abschnitt 8.1 auf Narrative ein, in denen die ökonomische Situation als Entstehungsbedingung für die unterschiedlichen kommunalen Formen der *Governance* beschrieben wird. Das gleiche Ziel hat der Abschnitt 8.2 – allerdings mit Fokus auf den Grad der politisch-administrativen Professionalisierung. Abschließend fasse ich die wichtigsten Aussagen zu den verschiedenen narrativen Verknüpfungen der für die Fallauswahl relevanten Entstehungsbedingungen mit den drei in Kapitel 7 beschriebenen *Governance*-Formen (passiv, reaktiv und proaktiv) zusammen und gehe auf zusätzliche Faktoren ein, die einen Einfluss auf die Entstehung verschiedener Formen lokaler *Governance* haben können.

Die folgenden Ausführungen bringen die Wahrnehmungen der interviewten Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zu diesen Themen zum Ausdruck. Dabei gehe ich analog der formulierten analytischen Leitfragen (vgl. Kapitel 3.2.4, Tabelle 3) der Frage nach, wie die lokalen Akteurinnen und Akteure die individuellen und kollektiven Handlungen auf kommunaler Ebene mit den strukturell-institutionellen Bedingungen sowie mit individuellen Ressourcen und Interessen narrativ in Verbindung bringen. Strukturiert werden die Argumentationen aufgrund der in den Interviews geschilderten und interpretativ gebündelten Narrative.

8.1 DIE ÖKONOMISCHE SITUATION  
ALS ENTSTEHUNGSBEDINGUNG

Eine erste Übersicht über die dominanten Narrative bietet die Tabelle 12, nach der die nachfolgend in den Abschnitten 8.1.1 bis 8.1.3 beschriebenen, detaillierteren Ausführungen strukturiert sind. Im Aufbau der Tabelle 12 zeigt sich ein erstes wichtiges Resultat: Die beiden unterschiedlichen ökonomischen Situationen (Wachstumsdruck versus Schrumpfungsdruck), deren Auswirkungen auf die lokalen Handlungsrationale theoretisch häufig als diametral unterschiedlich angenommen werden, führen mitnichten zu komplett unterschiedlichen lokalen Handlungsrationalen. Die ökonomischen Situationen – egal ob Wachstumsdruck oder Schrumpfungsdruck – werden in den Untersuchungsgemeinden sowohl als positiv (*Driver*) als auch als negativ (*Hemmer*) für die gewünschte künftige Entwicklung, für ein öffentliches Eingreifen in private Bauprojekte oder für das Ergreifen öffentlich-privater Zusammenarbeitsformen geschildert.

Tabelle 12: Die dominanten Narrative, in denen auf die ökonomische Situation in den Untersuchungsgemeinden Bezug genommen wird.

ÖKONOMISCHE SITUATION		GEÄUßERTE NARRATIVE
SITUATION GEMÄß FALLAUSWAHL	INDIVIDUELLE WAHRNEHMUNG DER SITUATION	(in Klammern: Nummerierung der Narrative analog zu den Kapiteln 8.1.1 und 8.1.2)
Wachstumsdruck (positiv)	Ökonomische Situation als <i>Driver</i>	Positive Wahrnehmung der Entwicklung und öffentlich-privaten Zielkongruenz ( <i>Narrativ 1</i> )  Öffentliche Handlungsspielräume durch positive Entwicklung (»Ressourcenthese«) ( <i>Narrativ 2</i> )  Institutionelle Veränderungen und klarere Ziele als Rezepte gegen Fremdbestimmung ( <i>Narrativ 3</i> )
	Ökonomische Situation als <i>Hemmer</i>	Überforderung durch Entwicklungsdruck ( <i>Narrativ 6</i> )
Schrumpfungsdruck (negativ)	Ökonomische Situation als <i>Driver</i>	Notwendigkeit zum (pro-)aktiven öffentlichen Handeln (»Anspornungsthese«) ( <i>Narrativ 4</i> )  Finanzielle Handlungsspielräume aufgrund niedrigerer Bodenpreise ( <i>Narrativ 5</i> )
	Ökonomische Situation als <i>Hemmer</i>	Überforderung durch Schrumpfungsdruck ( <i>Narrativ 7</i> )

Quelle: eigene Darstellung.

In den nächsten Teilabschnitten fokussiere ich mich nun auf die in der Tabelle 12 aufgelisteten Narrative, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern konstruierten Verknüpfungen der abgeleiteten Handlungsrationale mit der Wahrnehmung der jeweiligen ökonomischen Situation als *Driver* (8.1.1) beziehungsweise als *Hemmer* (8.1.2) für die lokal erwünschte Entwicklung sowie die Möglichkeiten zur öffentlichen Einflussnahme respektive zum Aufbau öffentlich-privater Zusammenarbeitsformen wiedergeben. Das dritte Teilkapitel (8.1.3) bietet eine Zusammenfassung sowie ein Zwischenfazit bezüglich der ökonomischen Situation als (von den Interviewpartnerinnen und -partnern) konstruierte Entstehungsbedingung für verschiedene Formen von lokaler *Governance*.

### 8.1.1 Ökonomische Situation als *Driver* für bestimmte Handlungsrationale und die kommunale Entwicklung

#### Wachstumsdruck

In den Gemeinden, die gemäß der Fallauswahlstrategie unter Wachstumsdruck stehen (Uster, Wetzikon, Hedingen, Affoltern, Visp und Naters), wird dieser Druck großmehrheitlich als positiv für die Entwicklungen wahrgenommen. Diese positive Wahrnehmung des Wachstumsdruckes prägt auch die Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner, die die ökonomische Situation mit den öffentlichen Handlungsrationale in Verbindung bringen. Es sind jedoch mehrere verschiedene Narrative zu erkennen, die ich im Folgenden beschreiben werde. (Die ebenfalls vorkommende negative Wahrnehmung des Wachstumsdruckes und die Handlungsrationale, die damit verknüpft werden, finden sich im Kapitel 8.1.2.)

#### *Narrativ 1: Positive Wahrnehmung der ökonomischen Entwicklung und öffentlich-privaten Zielkongruenz*

Dieses erste Narrativ stellt die positive Haltung der interviewten öffentlichen Akteurinnen und Akteure gegenüber dem vermehrten Interesse von privaten Investorinnen und Investoren an der Planung und Realisierung von neuen Entwicklungsprojekten ins Zentrum. Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure zeigen sich mehrheitlich zufrieden mit den baulichen Entwicklungen der letzten zehn Jahre. Es zeigt sich bei genauerem Hinschauen, dass vor allem in Affoltern, Visp, Naters (und bis vor Kurzem auch in Uster und Hedingen), weniger jedoch in Wetzikon, eine gewisse Zielkongruenz beschrieben wird, die zwischen den politischen Agendazielen und den geplanten und realisierten privaten Entwicklungsprojekten vorhanden ist. Konkreter ausgedrückt heißt das, dass die Interviewpartnerinnen und -partner aus Politik und Verwaltung zum Beispiel die – von den Privaten in allen Gemeinden in zentralen Lagen realisierten – großen Wohnungs- und (teilweise) Geschäftsbauten im höheren Preissegment für die kommunale Entwicklung als wichtig

und richtig einordnen. Gleichzeitig entsprechen auch die Neubauten in den Einfamilienhausquartieren in peripheren Siedlungsgebieten den Vorstellungen von Exekutive und Verwaltung.

Aus einer solchen Wahrnehmung folgen in den beiden Walliser Gemeinden sowie in Affoltern und Hedingen passive Handlungsrationale, die auf der Wahrnehmung beruhen, dass mehr Interventionen der jeweiligen Gemeindebehörden nicht nötig sind – da ja genau das entwickelt wird, was man einerseits aufgrund der ökonomischen Situation und der danach angepassten *Bau- und Zonenordnungen* erwartet und sich andererseits hinsichtlich der kommunalen finanziellen Situationen erhofft. Während die passive Haltung in Affoltern und Naters als Ausdruck eines genuin liberalen Wachstumswunsches der kommunalen Behörden interpretiert werden kann, sieht dies in den anderen beiden Gemeinden etwas anders aus.

In Visp ist man mit den Überbauungen im Zentrum als Folge des Wachstumsdruckes aus öffentlicher Sicht sehr zufrieden, da die Investorengruppen mit dem immer wieder gleichen Architekturbüro Bauten schuf, die städtebaulich aufeinander Bezug nahmen und öffentliche Interessen mitberücksichtigten. Trotzdem ist – wie weiter hinten beschrieben werden wird – auch eine gewisse administrative Überforderung die Ursache für die passive Haltung der Gemeindebehörden. Ähnliches ist den Interviewaussagen aus Hedingen zu entnehmen, wo man das relativ große Projekt *Obstgarten* als Ausnahme wahrnimmt, da es nicht wirklich in die eigentlich zu schützende Dorfidentität passt, jedoch bei der Sanierung der Gemeindefinanzen hilfreich war.

### *Narrativ 2: Öffentliche Handlungsspielräume durch positive Entwicklung (»Resourcenthese«)*

Das zweite, zum ersten argumentativ in gewissem Sinne gegenläufige Narrativ, das jedoch ebenfalls auf die positive Wahrnehmung der ökonomischen Situation zurückgeführt wird, konstruieren hauptsächlich die Interviewpartnerinnen und -partner aus Uster und Wetzikon. Dieses Narrativ fokussiert Möglichkeiten, die sich in ökonomischen Wachstumssituationen ergeben, wenn es um die öffentliche Mitsprache respektive Intervention in private Bauprojekte geht. Das Vorhandensein von vielen Investitionswilligen führt in dieser Interpretation der ökonomischen Situation zur Möglichkeit, als öffentliche Hand mutiger und forscher aufzutreten und öffentliche Interessen und Agendaziele in die Verhandlungen einzubringen.

Einerseits sind die privaten Bauwilligen gemäß den Interviewaussagen zu größeren Zugeständnissen bereit, wenn sie mittels der von den Behörden zugestandenen höheren Ausnutzung trotz Zusatzinvestitionen (zum Beispiel in Plätze, Gehwege oder Grünräume) hohe Gewinne erwarten können. Andererseits ist laut einigen interviewten Personen die Gefahr nicht gegeben, dass bei einer privaten Projektaufgabe – aufgrund zu stark reaktiv oder proaktiv vorgetragener, öffentlicher Interessen – keine anderen Investorinnen und Investoren vorhanden wären. Die Investo-

rengruppen »stehen in Situationen wie der unseren im Gegenteil eher Schlange« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 55). Für letztere Argumentation ist in den Interviewaussagen kein konkretes Beispiel zu finden, für erstere jedoch einige, wie die Fallstudien und die Fallvergleiche gezeigt haben. Zu erwähnen sind beispielsweise die Neubauten auf den urbanen Brachen sowie im Zentrum von Uster (*Zellweger-Areal, Im Lot, Kern Nord*) sowie einige – aber nicht alle – Projekte im *Widum-Quartier* in Wetzikon.

### *Narrativ 3: Institutionelle Veränderungen und klarere Ziele als Rezepte gegen Fremdbestimmung*

Wie im letzten Kapitel beschrieben, wird der ökonomische Wachstumsdruck in bestimmten Gemeinden auch als Herausforderung wahrgenommen, der man als Behörde proaktiver begegnen will. Zwei narrative Argumente lassen sich hier zuordnen. Einerseits lassen die Interviewaussagen in Wetzikon darauf schließen, dass der durch das starke Wachstum entstehende Identitätskonflikt zwischen der Ausrichtung als »Stadt« oder »Dorf« von Seiten der Verwaltung und der Exekutive relativ deutlich zugunsten der Ausrichtung am Ideal der »Stadt« entschieden wird. Diese Haltung wird gemäß den Interviewaussagen in unterschiedlichen Entscheidungssituationen manifest, in denen die öffentliche Hand bei der Beurteilung privater Bauprojekte relativ strikt reaktiv eingreift. Die geschilderten Konflikte bezüglich mehrerer Projekte im *Widum* (öffentlich geforderte Blockrandbauten versus privat realisierte Reiheneinfamilienhäuser mit eigenen Gärten) sowie die schwierige Rolle der Stadtbildkommission sind in den Augen der Interviewpartnerinnen und -partner das Resultat der starken Ausrichtung an städtischen Bauformen und der Priorisierung von öffentlichem Raum, die von privater Seite nicht immer geteilt werden.

Ein zweites narratives Argument rückt institutionelle Änderungen oder Zusatzanstellungen in der Verwaltung als Folge des starken Wachstums ins Zentrum. Die Wahrnehmung des Wachstumsdruckes führte in Wetzikon, Uster und Affoltern (nicht aber in den anderen drei Gemeinden) zur Einsicht, dass der jeweilige Professionalisierungsgrad der kommunalen Bauverwaltung nicht mehr adäquat für die aktuellen Entwicklungen ist.

Die stärkste Veränderung erfuhr die Verwaltung in Wetzikon, wo 2006 die neue Stabsstelle des Stadtplaners geschaffen wurde, der den Auftrag erhielt, die Gemeinde hinsichtlich ihrer Entwicklung stärker zu positionieren und strategische Positionen zu erarbeiten. Im Frühjahr 2014 startete der Parlamentsbetrieb, der die Gemeindeversammlung als Legislative ablöste – »ein Schritt in Richtung Stadt, dem Wachstum geschuldet«, meint ein Mitarbeiter der kommunalen Exekutive (P15: 31).

Die Exekutive sowie die beiden Präsidenten der wichtigsten privaten Verbände in Uster beschlossen vor einigen Jahren, die zuvor im Mandatsverhältnis organisierte Stelle des Wirtschaftsförderers ab Anfang 2009 als 70-Prozent-Stelle zu institu-



tionalisieren, um die Interessen verschiedener Wirtschaftszweige besser zu repräsentieren und die öffentlich-private Vernetzung bei der Anwerbung neuer Firmen, aber auch für aktuelle Entwicklungsprojekte stärker zu etablieren.<sup>1</sup>

In Affoltern zeigte sich die Planung rund um den neuen Autobahnanschluss – der auf Gemeindegebiet die einzige Ausfahrt im *Knonauer Amt* erhalten sollte – als Wendepunkt auf Zeit. Man schuf aufgrund des wahrgenommenen Wachstumsdruckes die neue Stelle des Ortsplaners. Die Aufgabenstellung war, die verschiedenen Planungsschritte rund um die geplante Autobahnausfahrt zu koordinieren. Nach der relativ erfolgreichen Planung wurde diese Stelle nicht neu besetzt, da die Exekutive »momentan keine Notwendigkeit [für zusätzliche Verwaltungskapazität] mehr sieht« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 135).

In eine ähnliche Richtung gehen die Äußerungen der interviewten Personen in Visp, wo »nach einer Periode der Fremdbestimmung« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36; genaueres dazu im nächsten Teilkapitel) die öffentlich-private Erarbeitung eines *Masterplanes für die zukünftige Entwicklung* beschlossen wurde. Im Zentrum steht einerseits die Rückeroberung der Steuerhoheit auf Seiten der öffentlichen Hand und andererseits die Festlegung von klaren Entwicklungszielen und Strategien, mit denen potenzielle Investorinnen und Investoren von einem finanziellen Engagement in der Gemeinde überzeugt werden können.

## Schrumpfungsdruck

*Narrativ 4: Notwendigkeit zum (pro-)aktiven öffentlichen Handeln (»Anspornungsthese«)*

In Arbon, Rorschach und St. Margrethen, den drei Gemeinden, in denen die ökonomische Situation als wenig vorteilhaft beschrieben wird, dominiert ein einzelnes Narrativ, das die Wahrnehmung der ökonomischen Situation mit den effektiven Handlungen der Behörden und der einzelnen Entscheidungsträgerinnen und -träger in Verbindung bringt. Dieses Narrativ rückt die Notwendigkeit von proaktivem kommunalen Handeln in den Mittelpunkt der Antwort auf die Frage nach der Motivation zur Wahl bestimmter Policy-Instrumente und nach den zu beobachtenden präferierten Handlungsrationalen. Verschiedene Argumente werden dabei von den interviewten Personen erwähnt, um ihr Handeln zu beschreiben respektive zu rechtfertigen.

Als erste Argumentation nutzen die Interviewpartnerinnen und -partner die zuvor erwähnten Wahrnehmungen der ökonomischen Situation dazu, die im Grund-

---

1 Neue Zürcher Zeitung (2009): *Ich kenne die Sorgen und Nöte der Betriebe in Uster* (30.09.2009). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ich-kenne-die-sorgen-und-noe-te-der-betriebe-in-uster-1.3722390> [Zugriff: 27.07.2016].

satz ausweglose Situation der jeweiligen Gemeinde zu beschreiben, die in der Konsequenz einen proaktiven lokalen Staat notwendig macht. Der am häufigsten genannte Indikator für die Situation ist das Steuerniveau, das in den letzten zwei Dekaden teilweise markant angehoben werden musste. Ebenfalls werden einige Male die *Ratings* von Immobilienwirtschaftsberatungsfirmen erwähnt, die für die Region östlich von St. Gallen private Investitionen im großen Stil nicht als sinnvoll erachten.

Daraus folgend will man in allen drei Gemeinden die Gemeindefinanzen wieder in den Griff bekommen, um das Steuerniveau senken zu können. Aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner kann dies nur mit neuen Projekten erreicht werden. Der ökonomische Niedergang wird als Stillstand in der Entwicklung der drei Gemeinden wahrgenommen, den die öffentlichen Akteurinnen und Akteure als politisch und administrative Verantwortliche nicht länger tolerieren konnten: »Wir haben gemerkt, dass wir etwas ändern müssen, aktiver werden müssen, da es sonst keine Veränderungen, keinen finanzieller Aufschwung mehr geben würde. Unser Job war und ist es, Veränderungen zu schaffen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 135)

Das zweite Argument, das die meisten Interviewpartnerinnen und -partnern in Arbon, Rorschach und St. Margrethen erwähnen, ist die Konsequenz der ungenügenden Situation der Gemeindefinanzen. Die knappen kommunalen Mittel für das Lancieren von kleineren Entwicklungsprojekten (wie Straßenaufwertungen), die als Signal für potenzielle private Investorinnen und Investoren dienen können, machten es in allen drei Gemeinden notwendig, zusätzliche Finanzierungsquellen für Entwicklungsprojekte zu suchen. Als erste Möglichkeit stellen die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger die vermehrte und möglichst kooperative Zusammenarbeit mit privaten Projektpartnerinnen und -partnern dar. Eine zweite Möglichkeit ist die Suche nach öffentlichen Geldern, die auf höheren staatlichen Ebenen für Projekte der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zur Verfügung gestellt werden (Gelder aus *Agglomerationsprogrammen*, für *Projet urbains* oder Anschlüsse ans Europäische Eisenbahnhochgeschwindigkeitsnetz), und der Fokus auf die Aufwertung von Kantonsstraßen, bei denen nicht alle Maßnahmen aus kommunalem Budget bezahlt werden müssen. Was die Interviewpartnerinnen und -partner betonen, ist die Notwendigkeit aus der Sicht der Behörden, sich um diese weiteren Finanzierungsquellen möglichst aktiv zu bemühen.

Eine dritte Argumentation, die in allen drei Gemeinden mit Schrumpfungsdruck zu finden ist und die auf der zuvor beschriebenen Notwendigkeit anderer Finanzierungsquellen beruht, ist die generelle Angst vor dem Wiederabsprung von Investorinnen und Investoren, die ihr konkretes finanzielles Engagement bereits angekündigt haben. Auf der einen Seite gehen die lokalen Entscheidungsträgerinnen und -träger mit dieser Situation so um, dass sie versuchen, sich noch (pro-)aktiver, schneller und professioneller zu verhalten. Eine solche Haltung soll die potenziellen

Investorinnen und Investoren davon überzeugen, dass die von ihnen geplanten Projekte so bald als möglich auch realisierbar sind und bald finanziell von ihnen profitieren werden kann. Auch das aktive Netzwerken und die Investitionen in vertrauensbildende Maßnahmen werden von praktisch allen befragten Personen als Resultat dieser generellen Angst beschrieben. Exemplarisch für diese Haltung ist Rorschach: Hier »arbeitet [man] bei wichtigen Projekten dann auch mal deutlich mehr als die vorgeschriebene Arbeitszeit, nachts und sonntags« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 17). Von privater Seite ist für diese Haltung deswegen viel Lob zu hören: »Das gab es doch früher nie, dass jemand von der Bauverwaltung anruft und sagt, er gehe jetzt zwei Wochen in die Ferien, was müsste zuvor noch getan werden, um effizient weiterarbeiten zu können. In anderen Gemeinden gibt es das nicht. Das ist hier hervorragend.« (private[r] AkteurIn, P26: 137)

Auf der anderen Seite zeigen gewisse Interviewaussagen, dass bestimmte öffentliche Forderungen (zum Beispiel nach breiteren Gehwegen), zumindest bis vor einigen Jahren, nur behutsam – und teilweise auch gar nicht – in die Projektverhandlungen mit den privaten Akteurinnen und Akteuren eingebracht wurden: »Unsere Angst, Investoren könnten sonst wieder abspringen und ihr Glück in anderen Gemeinden versuchen, war zu groß. [...] Denn wenn es nur einen Investor gibt, dann hat dieser eine sehr große Macht. Den kann man in unserer Situation nicht so einfach auswechseln.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 139)

Als weiteres Argument äußern die Interviewpartnerinnen und -partner in Rorschach den ökonomischen Niedergang, den sie mit der Notwendigkeit zu institutionellen Reformen auf lokaler Ebene verknüpfen. Durch das Abrutschen im kantonalen Finanzausgleich – von einer einst wichtigen Gebergemeinde zu einer großen Nehmergemeinde – verlor das kommunale Parlament einen großen Teil seiner wichtigsten Aufgaben – nämlich die Budgetkompetenz. Diese Entwicklung führte in der Konsequenz zur Neuorganisation des politisch-administrativen Systems, wie es in der Fallstudie zu Rorschach bereits beschrieben wurde. »Das Parlament schaffte sich selbst ab, angesichts der fehlenden Mitbestimmungsmöglichkeit, und auch, um die herrschende politische Blockade zu lösen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 51; vgl. auch private[r] AkteurIn, P27: 141)

#### *Narrativ 5: Finanzielle Handlungsspielräume aufgrund niedrigerer Bodenpreise*

Hinsichtlich der ökonomischen Situation ist ein weiteres Narrativ zu finden, das in dieser expliziten Form nur in Rorschach und in St. Margrethen zu beobachten ist, die negative wirtschaftliche Situation mit der *kommunalen Bodenpolitik* in Verbindung bringt und somit auch die proaktiven Handlungsrationale in diesen beiden Gemeinden thematisiert. *Bodenpolitik* ist gemäß den Interviewaussagen ein wichtiges raumwirksames Instrument, mit dem die Behörden die Möglichkeit des proaktiven Handelns und der Mitbestimmung auf wichtigen Entwicklungsarealen sichern. Dieses Handeln ist somit Teil einer möglichst proaktiven öffentlichen Politik, die,

wie bereits erwähnt, in ökonomisch schwierigen Situationen als noch wichtiger wahrgenommen wird. Zudem ist der *Kauf von Liegenschaften* aus Sicht der öffentlichen Akteurinnen und Akteure in Rorschach und St. Margrethen aufgrund der niedrigeren, von der öffentlichen Hand bezahlten Bodenpreise einfacher zu bewerkstelligen als in Gemeinden in wirtschaftlich stärkeren Regionen.

### 8.1.2 Ökonomische Situation als *Hemmschuh* für die öffentliche Hand

Im letzten Teilkapitel standen die Handlungsrationale im Zentrum, bei denen die unterschiedlichen ökonomischen Situationen als *Driver* für bestimmte lokale Aktionen dienten. In diesem Abschnitt widme ich mich den Narrativen, die eine Überforderung der lokalen Akteurinnen und Akteure durch die vorgefundene wirtschaftliche Situation beschreiben. Solche Überforderungen münden in den Augen der interviewten Personen in zu wenigen oder ungenügenden Handlungen der Behörden.

#### Wachstumsdruck

##### *Narrativ 6: Überforderung durch Entwicklungsdruck*

Grundsätzlich kann die eigentlich positive ökonomische Situation auch als eine große Herausforderung empfunden werden. Das in Hedingen, Visp und Naters geäußerte Narrativ beschreibt die zwar antizipierbaren, kommunal jedoch nicht zwingend planbaren baulichen, aber auch die sozio-demografischen Veränderungen durch die neu gebauten Infrastrukturprojekte als Herausforderung.

Eine Argumentationskette des geäußerten *Überforderungsnarratives* fokussiert auf die steigende Anzahl von Baugesuchen. Dies führt in den Gemeinden zu einem steigenden Verwaltungsaufwand, dem nicht immer mit der gewünschten Effizienz und Sorgfalt, teilweise auch nicht mit der gewünschten Interventionsmacht begegnet werden kann. Zudem besteht aus Sicht der öffentlichen Behörden in solchen Situationen die Möglichkeit der notwendigen Intervention der kommunalen Behörden nicht mehr.

»Es ist grundsätzlich immer auch eine Frage, wie weit man hier ins Privateigentum und die private Planungsfreiheit eingreifen soll und kann. Man kann doch auf der anderen Seite auch nicht einfach alles laufen lassen. Die öffentliche Hand müsste schon gewisse gestalterische Schranken setzen. Aber teilweise geht das auch nicht, weil alles schnell gehen muss.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 23)

Solche Situationen werden in Hedingen und Visp geäußert. In Hedingen geraten dabei aus Sicht der politischen Akteurinnen und Akteure die kommunalen Agendaziele des

»Dorf-Bleibens« in Gefahr. Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure hoffen, dass die »kommunale *Bau- und Zonenordnung* aus[reicht], um eine Überbauung wie im Limmattal oder in den Nachbargemeinden zu verhindern.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 77). Gleichzeitig führt die Veränderung des Ortes zwar zu einer empfundenen Notwendigkeit für eine Umgestaltung des Zentrums, es fehlen jedoch lokale Vorstellungen über konkrete Ziele, die den vom Ortsplanungsbüro vorgeschlagenen Einsatz einer *Planungszone* rechtfertigen und möglich machen würden.

In Visp dominiert eine Überforderung, die neben der Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels auch durch die im internationalen Standortwettbewerb notwendige Priorisierung von Baugesuchen des örtlichen Industrieriesen Lonza geprägt wird. Diese Priorisierung kann dazu führen, dass administrative Ressourcen teilweise stark an Projekte der Lonza gebunden sind.

Gemäß den Interviewaussagen zeigt sich die Überforderung anhand zweier Entwicklungsschwerpunkte: Erstens wurde – außer was den Neubau des *Bahnhofs Visp* angeht – die gestalterische Entwicklung im neuen Ortskern prinzipiell den privaten Bau- und Investitionswilligen überlassen. Dabei spricht man aus öffentlicher Sicht von »Glück«, dass (zum Beispiel mit den privaten Überbauungen *Centerpark* und *Brückenweg*) Projekte realisiert wurden, die auch im öffentlichen Sinn als nachhaltig und qualitativ hochstehend gelten. Zweitens ist die Bebauung von *Visp West* mit aus öffentlicher Sicht »unglücklich wirkenden Einfamilienhäusern aus dem Katalog« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 9) zumindest teilweise das Resultat der administrativ-politischen Überforderung. Es fehlten neben den instrumentellen Möglichkeiten (z.B. *Mindestausnutzungsziffer*) die »Argumentationsmittel gegenüber der Burgerschaft, da wir aus Zeit- und Ressourcengründen den effektiven Entwicklungsdruck und das eigentliche Potenzial dieses Geländes nicht wirklich feststellen konnten.« (Ebd.)

In Naters kommt eine Überforderung auch zur Sprache, sie resultiert aber nicht hauptsächlich aus der – prinzipiell als richtig wahrgenommenen – Entwicklung im zentralen Siedlungsgebiet, sondern aus der Kombination von schnellerem Bahnanschluss und der Annahme der Zweitwohnungsinitiative, die zu einem 200-prozentigen Anstieg der Baugesuche für Ferienchâlets in höher gelegenen Ortsteilen führte. Obwohl die tatsächlichen juristischen Konsequenzen der Initiative zum Erhebungszeitpunkt noch nicht klar definiert waren, musste die Gemeinde alle diese Gesuche bearbeiten und schließlich die meisten auch bewilligen – obwohl viele Neubauten möglicherweise doch nie gebaut werden, da es den Besitzerinnen und Besitzern lediglich um die momentane Sicherung der Baumöglichkeit ging.

Als letzte Argumentation ist in den Interviews immer wieder zu hören, dass sich die öffentlichen Akteurinnen und Akteure zu Beginn einer Phase des Wachstumsdrucks angesichts des plötzlichen Auftretens sowie der Forderungen von großen Investorengruppen und institutionellen Anlegern überrumpelt fühlen. Gleichzeitig thematisieren sie eine gewisse Machtlosigkeit aufgrund der Professionalisierung

gegenüber diesen Verhandlungspartnern, die »in einzelnen Projektgruppen bereits über mehr Personal [verfügen], als wir auf der ganzen Gemeindeverwaltung« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P50: 11). Konkrete Projekte werden in den Interviewaussagen nur am Rande erwähnt oder gar nicht genannt – was darauf schließen lässt, dass es sich dabei wohl eher um einen generellen Eindruck der Überforderung gegenüber gewissen privaten Anliegen handelt.

### **Schrumpfungsdruck**

#### *Narrativ 7: Überforderung durch Schrumpfungsdruck*

In den Gemeinden, die einen Schrumpfungsdruck wahrnehmen, sind (im Vergleich zu den wachsenden Gemeinden) bezüglich der heutigen Situation generell weniger Aussagen zu hören, die auf eine gewisse Überforderung oder Lähmung der kommunalen Behörden schließen lassen. Den Ängsten vor der Nichtrealisierung von bereits geplanten Entwicklungsprojekten wird gemäß den Aussagen in Rorschach und St. Margrethen mit starkem Aktivismus begegnet. Das gleiche gilt dann, wenn die privaten Investorinnen und Investoren nicht auf öffentliche Forderungen bezüglich der Nutzung oder Gestaltung eingehen wollen.

Wichtiger scheint hier die Darstellung der jüngsten Geschichte der jeweiligen Gemeinden unter Schrumpfungsdruck, die von den interviewten Personen in allen drei Gemeinden ähnlich beschrieben wird. Denn hier ist die wahrgenommene Überforderung einer der am häufigsten genannten Punkte, wenn nach der Situation der Gemeinden in den letzten Jahren gefragt wird. Der wirtschaftliche Niedergang führte in allen drei Gemeinden zu einer Verunsicherung und Überforderung der politischen Elite, da durch den Wegzug der Industriebetriebe auf einen Schlag nicht nur die wirtschaftliche Grundlage der Gemeinden wegfiel, sondern auch deren generelle Entwicklungspfade und Identitäten infrage gestellt wurden.

Interessanterweise sind in den Interviewaussagen in allen drei Gemeinden Wendepunkte auszumachen, die wegführten von einer passiven Form der lokalen hin zu einer reaktiven oder proaktiven *Governance*. Diese Wendepunkte beziehen sich jedoch – außer der finanzbedingten Abschaffung des Parlamentes in Rorschach – nicht direkt auf die effektive wirtschaftliche Situation, sondern auf das Vorhandensein und das Engagement einzelner Personen sowie die personellen Ressourcen, die in den Verwaltungen und Exekutiven vorhanden waren. Genauer gehe ich darum auf diese Faktoren in den nächsten Kapiteln ein.

### **8.1.3 Zwischenfazit: Zielkongruenz, Interventionsmöglichkeiten, Notwendigkeit für aktives Handeln und Überforderung**

Die beschriebenen sieben Narrative (vgl. Tabelle 13), die allesamt die Wahrnehmung der jeweiligen ökonomischen Situation mit konkreten Handlungsrationalen in

Verbindung bringen, können in vier Punkten zusammengefasst und abstrahiert werden. Erstens zeigt sich in guten ökonomischen Situationen in vielen Gemeinden ein Narrativ, das auf die vorhandene Zielkongruenz zwischen den Behörden und den Investorengruppen abzielt. Dabei decken sich die häufigsten kommunalen Agenda-ziele (Sanierung der kommunalen Finanzen, Senken des Steuerlevels, gute Steuerzahler und Steuerzahlerinnen) mit den privaten Projektideen für größere Überbauungen in den Ortskernen, wobei vor allem mehr Wohnraum und ein generell hoher Wohnstandard – und demzufolge genau die von Behördenseite gewünschte Bevölkerungszusammensetzung – angepeilt wird. Die Folge sind öffentliche Handlungsrationale, die hauptsächlich passiv – teilweise explizit mit einem liberal geprägten Nichtinterventionskurs der Behörden – ausgerichtet sind.

Ein zweites Narrativ fokussiert auf die Handlungsspielräume, die sich für die kommunalen Behörden in einer ökonomisch positiven Situation ergeben, und entspricht der im Theorieteil beschriebenen »Ressourcenthese«. Interventionsmöglichkeiten werden einerseits als gegeben wahrgenommen, weil private Bauwillige mit ihren Projekten genug verdienen können, um auch öffentliche Interessen in ihren Projekten umzusetzen. Andererseits sind genug potenzielle Investorinnen und Investoren zu finden, die ein Projekt, das wegen einer zu stark reaktiv handelnden Gemeindeverwaltung scheiterte, auch bei kleineren Renditen realisieren würden. Diesem Narrativ folgen reaktive Handlungen der öffentlichen Hand, wobei auf die Einhaltung öffentlicher Ziele (wie breitere Gehsteige, öffentliche Plätze oder Wege auf privatem Grund oder Grünräume in privaten Entwicklungsprojekten) gepocht wird. Ebenfalls hier zugeordnet werden kann der Wille, institutionelle Veränderungen anzustreben und klarere Ziele zu formulieren, um die öffentlichen Handlungsspielräume zu vergrößern und dadurch die Fremdbestimmung der kommunalen Raumentwicklung durch private Akteurinnen und Akteure einzudämmen.

In ökonomisch nicht vorteilhaften Ausgangslagen ist ein drittes Narrativ zu finden, dessen Argumentationsketten darauf fokussieren, dass sich die administrativen und politischen Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden gezwungen sehen, proaktivere Maßnahmen zu ergreifen, um die wahrgenommene ökonomische Misere möglichst bald überwinden zu können. Dieses Narrativ gleicht (im Gegensatz zum vorherigen) der theoretisch beschriebenen »Anspornungsthese«. Aktives beziehungsweise proaktives öffentliches Handeln wird in diesem Narrativ als wichtig geschildert, weil die kommunalen Finanzen nicht im Lot sind und somit das Steuerebene zu hoch, um auf dem Radar großer Investorengruppen und institutioneller Anleger überhaupt zu erscheinen. Die Folge sind proaktive öffentliche Versuche des Netzwerkens, des Vertrauensaufbaus, des möglichst effizienten Organisierens der Verwaltungsabläufe sowie auch teilweise der Bodenpolitik, um Grundlagen zu schaffen, die potenzielle private Investitionswillige anlocken können.

*Tabelle 13: Geäußerte Narrative zur ökonomischen Situation, abgeleitete Handlungsrationale und Fundorte in den Untersuchungsgemeinden*

	NARRATIV-TYPEN	KONKRET GEÄUSSERTE NARRATIVE	ART DER ABGELEITETEN HANDLUNGSRATIONALE	FUNDORTE
Wachstumsdruck	Ökonomische Situation als <i>Driver</i>	Positive Wahrnehmung der Entwicklung und öffentlich-private Zielkongruenz	Manier	Affoltern, Visp, Naters, (Uster, Hedingen)
		Öffentliche Handlungsspielräume durch positive Entwicklung (»Ressourcenthese«)	Reaktive Handlungsrationale	Uster, Wetzikon
		Institutionelle Veränderungen und klarere Ziele als Rezepte gegen Fremdbestimmung	Reaktive Handlungsrationale	Wetzikon, Visp, (Affoltern)
Schrumpfungsdruck	Ökonomische Situation als <i>Hemmer</i>	Überforderung durch Entwicklungsdruck	Passive Handlungsrationale	Hedingen, Visp, (Naters)
	Ökonomische Situation als <i>Driver</i>	Wahrgenommene Notwendigkeit zum (pro-)aktiven öffentlichen Handeln (»Anspornungsthese«)	Reaktive und proaktive Handlungsrationale	Arbon, Rorschach, St. Margrethen
		Institutionelle Veränderungen und klarere Ziele als Rezepte gegen Fremdbestimmung	Reaktive und proaktive Handlungsrationale	Arbon, Rorschach
		Finanzielle Handlungsspielräume aufgrund niedriger Bodenpreise	Proaktive Handlungsrationale	Rorschach, St. Margrethen
		Überforderung durch Schrumpfungsdruck	Passive Handlungsrationale	(Rorschach, St. Margrethen)
* Gemeinden in Klammern signalisieren ein Beobachten eines Narratives in Ausnahmefällen oder nicht als dominant interpretiert				

Quelle: eigene Darstellung.



Im letzten als relevant interpretierten Narrativ nehmen die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger auf die vorhandene Überforderung der kommunalen Behörden Bezug, die sie in Wachstums- wie auch in Schrumpfungssituationen wahrnehmen. Die Überforderung, die verschiedene Gründe haben und sich darum auch verschieden äußern kann, führt in den jeweiligen Gemeinden zu fehlenden Handlungsspielräumen und erzwungenen passiven Handlungsrationalen – die einzelne (zu große) Entwicklungsprojekte betreffen und zu neuen Siedlungslandschaften führen können, die aus Sicht der öffentlichen Hand nicht vorteilhaft sind. Ferner zieht die Überforderung aber auch die Nicht-Nutzung eigentlich gewünschter Policy-Instrumente nach sich, was aus öffentlicher Sicht wiederum zu suboptimalen Resultaten oder zum Verbleib im *Status quo* führen kann.

## **8.2 ADMINISTRATIV-POLITISCHE PROFESSIONALISIERUNG ALS ENTSTEHUNGSBEDINGUNG**

Im letzten Teilkapitel stand die narrative Verknüpfung der ökonomischen Situation mit lokalen Handlungsrationalen im Zentrum meines Fokus. Ziel des aktuellen Abschnitts ist es nun, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußerten Narrative genauer zu betrachten, die die lokalen Handlungsrationale mit der administrativ-politischen Professionalisierung der Untersuchungsgemeinden verbinden. Die Tabelle 14 bietet hierzu einen ersten Überblick über die als dominant interpretierten Narrative.

Der Tabelle 14 kann dabei entnommen werden, dass bezüglich des Professionalisierungsgrades der kommunalen politischen Institutionen drei übergeordnete Narrative geäußert werden, nach denen die konkreten Handlungsrationale in Bezug auf die lokale Steuerung der Raumordnung sortiert werden können – ein *Kompetenz*-, ein *Effizienz*- und ein *Überforderungsnarrativ*. Zusammengefasst stehen in den weniger professionalisierten Untersuchungsgemeinden Effizienz und Schnelligkeit im Zentrum der positiven Wahrnehmung bezüglich der kommunalen Bauverwaltungen und der Exekutive. Dieses Narrativ kann bezüglich der Verwaltung, nicht aber der Exekutive, auch in Rorschach und St. Margrethen beobachtet werden. In den Gemeinden mit einem höheren Professionalisierungsgrad wird zweitens vor allem die vorhandene Verwaltungskompetenz als Merkmal für die positive Wahrnehmung des Aufbaus des politisch-administrativen Systems geäußert, was hinsichtlich Arbon, Rorschach und St. Margrethen auch für die politische Exekutive gilt. Drittens zeigt sich schließlich eine gewisse Überforderung hinsichtlich der staatlichen Interventionsmöglichkeiten, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern auf fehlende öffentliche Ressourcen zurückgeführt wird.

Im weiteren Verlauf dieses Teilkapitels fokussiere ich mich detaillierter auf die Narrative, die in den Interviewaussagen die wahrgenommenen Konsequenzen der unterschiedlichen Professionalisierungsgrade mit den lokalen Handlungsrationalen in Verbindung bringen – wobei alle Narrative den eben genannten drei grundlegenden Themen zugeordnet werden können. Dabei konzentriere ich mich zuerst auf die administrative Professionalisierung der Untersuchungsgemeinden, dann auf die politischen Exekutiven und Legislativen sowie schließlich auf die Rolle externer Beratungs- und Planungsbüros. Abschließend ziehe ich bezüglich der Erklärung der Formen lokaler *Governance* in den neun Untersuchungsgemeinden wiederum ein Zwischenfazit.

*Tabelle 14: Die dominanten Narrative, in denen auf den administrativ-politischen Professionalisierungsgrad in den Untersuchungsgemeinden Bezug genommen wird.*

PROFESSIONALISIERUNGSGRAD		GEÄUSSERTE NARRATIVE
GEMÄß FALLAUSWAHL	INDIVIDUELLE SITUATIONSWAHRNEHMUNG	(in Klammern: Nummerierung der Narrative analog zu den Kapiteln 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3 und 8.2.4)
mittel/hoch	Kompetenz	Öffentliche Handlungsspielräume durch administrative und exekutivpolitische Ressourcen ( <i>Narrative 8 und 12</i> )  Einschätzbarkeit, Repräsentation und Versachlichung der Politik durch Parlamentsbetrieb ( <i>Narrativ 15</i> )  Parlament als Bremse ( <i>Narrativ 16</i> )  Öffentliche Handlungsspielräume durch zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen externer Planungsbüros ( <i>Narrativ 18</i> )
	Effizienz	Komplexe administrativ-politische Organisation als Hemmer effizienter Planungsarbeit ( <i>Narrativ 9</i> )
niedrig	Kompetenz	Milizsystem als Ressource ( <i>Narrativ 13</i> )
	Effizienz	Effiziente und rasche administrativ-politische Organisation als Vorteil ( <i>Narrativ 10</i> )  Fehlende administrative und exekutivpolitische Ressourcen führen zu weniger effizienten Planungen ( <i>Narrativ 15</i> )  Versachlichung und Repräsentation durch Gemeindeversammlung als Effizienzkriterien ( <i>Narrativ 17</i> )  Effiziente Planungsarbeit durch externe Planungsbüros ( <i>Narrativ 19</i> )
	Überforderung	Fehlende administrative Ressourcen führen zu weniger Interventionsmöglichkeiten ( <i>Narrativ 11</i> )

Quelle: eigene Darstellung.

## 8.2.1 Professionalisierung der Verwaltungsabteilungen: Strategische versus operative Bauverwaltungen

### Professionalisierte Bauverwaltungen

*Narrativ 8: Öffentliche Handlungsspielräume durch administrative Ressourcen und Kompetenzen*

Der Fokus auf die Handlungsrationale, die von den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern als Folge der professionalisierten Verwaltungsstrukturen geäußert werden, zeigt verschiedene narrative Argumente, die fast alle einem einzelnen, übergeordneten Narrativ zugeordnet werden können. Die Argumente dieses zentralen Narratives betreffen die Möglichkeit der Erarbeitung einer strategischen Gesamtsicht, die reaktive Nutzung möglichst vieler Policy-Instrumente, auf Augenhöhe mit den privaten Bauwilligen zu verhandeln sowie die Möglichkeiten, durch institutionelle und personelle Kontinuität Vertrauen aufzubauen (wobei die personelle Kontinuität deutlich stärker auf das Vorhandensein professionalisierter Exekutiven bezogen wird als hinsichtlich strategisch tätiger Stadtplanerinnen und -planern, vgl. nächstes Teilkapitel). Die interviewten Personen verbinden die eben genannten Argumente mit einer reaktiv motivierten Wahl und Nutzung von Policy-Instrumenten. Auffällig ist, dass dieses Narrativ praktisch nur in Gemeinden beobachtet werden kann, in denen auch formell ein bestimmter administrativer Professionalisierungsgrad erreicht wird – das Vorhandensein von Verwaltungsstellen, deren Pflichtenhefte großmehrheitlich auf strategische Aufgaben ausgerichtet sind.

Die erste von den lokalen Akteurinnen und Akteuren geäußerte Argumentationskette beschreibt die Wichtigkeit, die dem Vorhandensein eines Gesamtüberblickes zugeschrieben wird, den die Bauverwaltungen über die Gemeinde und ihre von öffentlicher Seite her gewünschte Entwicklung haben müssen. Was heißt das konkret? Grundsätzlich heißt es in den Augen der Interviewpartnerinnen und -partner der professionalisierteren Gemeinden, dass eine der *Bau- und Zonenordnung* vorgelegte, umfassende Strategiediskussion und -entwicklung als notwendig erachtet wird, bei der grundlegende Entwicklungsfragen beantwortet und konkrete Ziele definiert werden. In Wetzikon wurde zum Beispiel gemeinsam mit der Bevölkerung das *räumliche Entwicklungskonzept* sowie das *Leitbild Widum* entwickelt. Beide Prozesse wurden maßgeblich durch die Stadtplanung initiiert. In Uster schuf die Stadtplanung verschiedene Geschichten und Themen (z.B. »die Stadt am Wasser« oder die »Perlenkette am Abach«, MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P48), mit denen die zukünftige Entwicklung der Gemeinde plausibel aufgezeigt und somit politisch besser verkauft werden konnte:

»Wir bauten unsere Strategie auf, indem wir die Finanzpläne studierten und schauten, wo die einzelnen Abteilungen der Stadt und auch des Kantons investieren wollten. Diese Orte und

Ressourcen wurden zusammengestrickt und eine kleine Geschichte dazu entwickelt. Wir definierten darin die sogenannten Interventionsgebiete. Es wurde dann zur kommunalen Strategie, weil sich alle Exekutivmitglieder darin wiederfanden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 88)

Ein zweites Argument, das mit dem ersten zusammenhängt, ist die Notwendigkeit, für eine nachhaltige kommunale Entwicklung möglichst die ganze Palette der Policy-Instrumente zu nutzen, die verfügbar ist. Ganz grundsätzlich reichen gemäß den meisten Interviewpartnerinnen und -partnern der professionalisierten Gemeinden die *kommunalen Bau- und Zonenordnungen* als alleinige Entscheidungs- und Steuerungsgrundlagen nicht aus. Einerseits, weil auf ihrer Basis aufgrund der juristischen Grundlagen zwar reaktiv eingegriffen werden kann, es aber häufig an juristischen Möglichkeiten fehlt, im Streitfall die öffentlichen Interessen durchzusetzen. Auf diese festgestellte Herausforderung antworten die Entscheidungsträgerinnen und -träger aller professionalisierter Verwaltungen mit dem Vorschreiben von *Sondernutzungsinstrumenten* für bestimmte Areale (das gilt nicht für Rorschach, da im Kanton St. Gallen solche Vorschriften nach dem kantonalen Baugesetz nicht möglich sind) oder dem Setzen von Anreizen für deren Wahl, was durch die dabei notwendige Durchführung von Architekturwettbewerben, Workshops oder andere öffentlich-private Entscheidungssituationen *per se* den Behörden mehr Einfluss garantiert.

Beide genannten Argumente hängen insofern mit der Professionalisierung der kommunalen Verwaltung zusammen. Die Interviewpartnerinnen und -partner haben die dezidierte Meinung, dass das Erarbeiten von strategischen Grundlagen sowie die reaktive Mitbestimmung der öffentlichen Hand in den Erarbeitungsprozessen – zum Beispiel von *Sondernutzungsinstrumenten* – nur dann möglich ist, wenn auch Verwaltungsstellen vorhanden sind, die strategisch und nicht nur operativ arbeiten können.

Ersteres zeigt sich in den Interviewaussagen vor allem dann, wenn die kommunalen Akteurinnen und Akteure die Stellung der strategischen Verwaltungspositionen in der Entwicklung kommunaler Strategien erwähnen. Die Wichtigkeit der Stadtplanung in Uster wurde bereits durch das letzte Zitat über die Kreation von Planungsgeschichten und deren Reproduktion durch die politische Exekutive beschrieben. Auch in Wetzikon »werden alle strategischen Projekte zurzeit durch die Stadtplanung ausgelöst.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 13)

»Strategische Planungen wurden zuvor [d.h. vor der Schaffung der Stadtplanungsstelle, Anm. L.D.] schon auch erledigt, aber viel mehr nebenbei. Es zeigte sich in den letzten Jahren, dass es eine Stadtplanung braucht, die strategisch tätig wird und interveniert, wenn langfristig etwas falsch läuft.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 60)

Ähnlich klingt es in Arbon, wo es heißt, dass

»alle Entwicklungsthemen [...] grundsätzlich einzeln schon vorher [vor der Schaffung der Stadtplanungsabteilung, Anm. L.D.] vorhanden waren. Ich zweifle aber daran, dass es damals eine Gesamtstrategie gab. Die Stadtplanung [zusammen mit dem ehemaligen Stadtpräsidenten, Anm. L.D.] erst verknüpften die Einzelprojekte zu langfristigen Strategien, kommunizierten sie gegen außen und implementierten diese schließlich.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 19)

Der wahrgenommene Einfluss professionalisierter Verwaltungen auf die Mitsprache in privaten Projekten sowie die Wahl von *optionalen* und *weiteren* Policy-Instrumenten kann ebenfalls an Zitaten exemplarisch aufgezeigt werden. Folgende Aussage verdeutlicht den Einfluss von strategischen Verwaltungspositionen auf die Mitsprache der öffentlichen Hand in Wetzikon:

»Als ich im Gemeinderat angefangen habe, [...] da fing auch der Stadtplaner neu an. Damals mussten wir beide zunächst einmal die Verwaltung davon überzeugen, über Planung und Stadtplanung anfangen zu reden, die neuen Ressourcen wahrzunehmen. Zuvor bedeutete das Bewilligen von Projekten in der Baukommission: ›Entspricht ein Gebäude den Bauregeln oder nicht‹. [...] Der Stadtplaner kann heute diesbezüglich eine starke Rolle einnehmen. Er interveniert mehr, wenn ein Projekt nicht in den Gesamtzusammenhang passt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 52)

Gleichzeitig hat in Wetzikon seit der Schaffung der Stadtplanerstelle die private Nutzung von *Gestaltungsplänen* stark zugenommen – auch weil durch die strategischere Planung die Anreize dafür verbessert respektive Zonen mit *Gestaltungsplanpflicht* eingeführt wurden.

In Uster, Arbon und in Rorschach sind ganz ähnliche Argumentationen zu hören, wenn es um die Wichtigkeit der Stadtplanung beziehungsweise der Stabsstelle für Stadtentwicklung geht: In Uster können »wir [...] nur so erfolgreich planen und [bei privaten Projekten] mitreden, weil unser Stadtplaner sehr gute Beziehungen hat und auf der Klaviatur aller Steuerungsinstrumente bestens spielen kann, und auch spielt.« (Mitglied der politischen Exekutive, P9: 61) In Arbon war gemäß einem Mitglied der kommunalen Exekutive (P1: 59) die »Notwendigkeit, bei der Erarbeitung von Strategien und bei der aktiven Begleitung von großen Projekten jemanden als Pendant zu haben, der Fachmann für Architektur und Kommunikation ist«, die Grundlage zur Schaffung einer neuen Stabsstelle für Stadtentwicklung. In Rorschach schließlich läuft die Planung aus Sicht eines Mitglieds der kommunalen Exekutive (P29: 17) darum »so gut [...], weil die Verwaltungskader der Bauabteilung bei jeder Sitzung mit Privaten mit am Tisch sitzen, ihre Expertise einbringen und

die von ihnen erarbeiteten strategischen Grundlagen und Interessen der Gemeinde vertreten können.«

Ein zweites narratives Argument, das an die eben zitierten Interviewaussagen anschließt und im Zusammenhang mit der Professionalisierung der Verwaltung häufig genannt wird, ist die Möglichkeit, als Bauverwaltung mit den privaten Entwicklerinnen und Entwicklern oder den großen Investorengruppen auf Augenhöhe diskutieren zu können. In Kombination mit vorhandenen öffentlichen Entwicklungs- und Qualitätszielen ergibt sich so die Möglichkeit, zum Beispiel mittels reaktiv genutzter Instrumente der *Sondernutzungsplanung* Kompromisse auszuhandeln, in denen die öffentlichen Agendaziele mitberücksichtigt werden. Solche Handlungsrationale werden nur dann als möglich und sinnvoll erachtet, wenn genügend administrative Ressourcen überhaupt vorhanden sind, die nicht nur für operative, sondern auch für strategische Aufgaben nutzbar sind:

»Wir entwickeln häufig mit Gestaltungsplänen. Da kann man aktiv handeln. Die Investoren wollen eine größere Ausnützung, die Stadt will aber auch etwas. [...] In solchen Verhandlungen darf man keine Angst haben und nicht zu viel schmeicheln, da muss man streiten und handeln. Das ist immer eine gewisse Mischung aus Kalkül und Erpressung. Wenn wir genug Ressourcen haben, um die private Profit-Rechnungen auch zu machen, dann können wir auch auf Augenhöhe mitdiskutieren – und dabei öffentliche Ziele wie die Fussgängerbrücke und den öffentlichen Stadtpark im Zellweger-Areal erreichen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 96)

Ein weiteres Argument dieses Narratives betrifft die Kontinuität, die eine professionalisierte Verwaltung aufbauen kann und die gemäß den Interviewaussagen für die meistens großen und daher langfristigen Entwicklungsprojekte von großer Wichtigkeit ist. Wirkliches Vertrauen zu den privaten Akteurinnen und Akteuren kann man nur dann schaffen, wenn man durch Kontinuität auf Seiten der Verwaltung eine Begleitung der Projekte ermöglicht – was wiederum nur dann funktioniert, wenn genügend Ressourcen auf der öffentlichen Seite vorhanden sind.

»Wichtig ist auch, dass wir von der ersten Idee bis zur Bauabnahme immer dabei sind. So kann die Qualität gesteigert werden. Man geht mit den privaten Investoren immer tiefer ins Detail, man wird eventuell noch etwas frecher. Für die privaten Investoren geht das aber nur, wenn sie immer den gleichen Gesprächspartner haben, weil man auch Vertrauen aufbauen muss, um in dieser Art verhandeln zu können.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 100)

Diese Kontinuität im Umgang mit einer professionellen Verwaltung kann nicht nur für einzelne Projekte geschaffen werden, sondern mit langfristig angestellten Ver-

waltungsangestellten auch hinsichtlich der umfassenden strategischen Planung der Gemeinde mit deutlich höherem Zeithorizont:

»Der Stadtplaner hat langfristigen und großen Einfluss. Wenn er einmal pensioniert wird, entsteht da eine große Lücke. Der Stadtrat selber hat nicht die Kraft und die raumplanerischen Kompetenzen, um das weiter umzusetzen. Denn: Wenn Sie auf 30 Jahre hinaus planen wollen, müssen sie administrative Kontinuität haben. Sie können nicht nach jeder Legislaturperiode sagen: »Das ist schlecht, was der Vorgänger gemacht hat, jetzt muss was Neues her.« (private[r] AkteurIn, P11: 165)

Kontinuität und Vertrauen schaffen für die Bauverwaltung Spielräume für intensivere, aber auch reaktivere Formen des öffentlich-privaten Austausches. Ähnliche Themen können mit genug Ressourcen und Hartnäckigkeit in Projekten auf verschiedenen Gebieten der Gemeinden immer wieder thematisiert und die privaten Bauwilligen so sensibilisiert werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12). Ein Beispiel für solche Handlungsrationale – die in allen professionalisierten Gemeinden zu finden sind – ist das Gebiet *Widum* in Wetzikon: Hier bemerkte ein »Eigentümer, der eigentlich keinen Arealbonus [bekommt], weil sein Areal zu klein ist, [...] die Stimmung im Widum, und nahm sich die intensiven Besprechungen mit der Stadtplanung zu Herzen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 45) Dies führte zu einem öffentlich nutzbaren Raum mit Baumhain und Sitzbänken an einer Ecke des Quartiers, die für die Gemeinde als wichtig erachtet wird.

Mögliche Konsequenzen bei fehlender Kontinuität zeigt ein Beispiel aus Arbon nach dem Rücktritt des letzten Stadtpräsidenten und dem Abgang des Architekten, der für Stadtentwicklung und Kommunikation zuständig war:

»Es wäre wichtig, würde der Raum vor dem Hamel-Gebäude offen bleiben, als öffentlicher Platz funktionieren. Aktuell wollen sie da aber mit ihrem privaten Gestaltungsplan möglichst weit nach vorne bauen, was ein völliger Unsinn ist. Damit wird unsere Idee der Stadtmitte zunichte gemacht. Und das sind eben genau die Fragen der Kontinuität. Wer nimmt sich den wichtigen Themen an und verfolgt sie langfristig? Das können eigentlich nur der Stadtmann [der Stadtpräsident, Anm. L.D.] oder der Stadtplaner machen – aber da hat es einfach kürzlich extrem viele Wechsel gegeben.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 131)

Es zeigt sich, dass die Interviewpartnerinnen und -partner in den Gemeinden mit professionalisierten Bauverwaltungen personelle und institutionelle Kontinuität und das darauf aufbauende öffentlich-private Vertrauen, aber auch die so zustande kommenden Möglichkeiten zum reaktiven Handeln als relevant einschätzen und dies den Verwaltungsstellen zuschreiben, die vor allem strategische und nicht nur operative Aufgaben aufweisen.

*Narrativ 9: Komplexe administrativ-politische Organisation als Hemmer effizienter Planungsarbeit*

Ein zweites Narrativ beinhaltet die deutlich seltener geäußerten Aussagen, in denen eine zu starke Professionalisierung respektive Differenzierung der allgemeinen Verwaltung als hemmende Bedingung für das kommunale Handeln in der Raumordnungspolitik beschrieben wird. Solche Aussagen sind nur in Uster und in Rorschach zu finden, jedoch mit unterschiedlichen Argumentationen. Das pikante – und in den Interviews umstrittene – Thema in Uster ist die zunehmend starke Stellung der Stadtentwicklung im politischen Alltag. Dies führt dazu, dass sich mehr Personen aus Verwaltung und Politik mit diesen Themen betätigen wollen. Das ist aus Sicht der Bauverwaltung nicht immer produktiv, kommt es doch zu Doppelspurigkeiten und Konflikten innerhalb der Verwaltung, wenn die Präsidialabteilung und die Wirtschaftsförderung sich plötzlich für konkrete raumplanerische Aspekte zu interessieren beginnen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 108).

In Rorschach zeigt sich diesbezüglich die Wahrnehmung des Professionalisierungsgrads wieder, die nicht auf einer generell positiven Einstellung gegenüber einer professionalisierten Verwaltung basiert, sondern deren Effizienz und Schnelligkeit in den Vordergrund stellt. Die vor zehn Jahren organisatorisch neu aufgebaute Verwaltung, die keine Verwaltungsabteilungen unter der Führung eines Exekutivmitglieds mehr vorsehen, sondern die Konzentration der Führungslinien auf den Stadtpräsidenten, wird in den Interviewaussagen als außerordentlich erfolgreich beschrieben. Die professionellen Kader der Bauabteilung sitzen in dieser Konstellation regelmäßig und bei allen konkreten Projektentscheidungen sowie den strategischen Sitzungen mit am Tisch, teilweise sogar ohne die Exekutivmitglieder, die hinsichtlich des Baus und der Entwicklung die Themenverantwortung tragen. Als Vorteile bei der Strategieentwicklung, aber auch bei der reaktiven Projektbegleitung werden die »extrem kurzen Wege«, die »durch den Stadtpräsidenten stets vorhandene Übersicht über alle Entwicklungen in der Gemeinde« sowie die Möglichkeit beschrieben,

»Topleute einstellen [zu können]. Leute, die keine Verwaltungskarrieren anstreben, sondern solche, die etwas reißen wollen. So können wir fachlich professionelle Entscheidungen fällen, die dann von der Exekutive noch abgesegnet werden müssen, da diese doch zuständig bleibt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 17; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28: 219 sowie private[r] AkteurIn, P26: 145)

## **Nicht-professionalisierte Bauverwaltungen**

*Narrativ 10: Effiziente und schlanke administrative Organisation als Vorteil*

In den hinsichtlich der Verwaltung weniger professionalisierten Untersuchungsge-meinden steht meist nicht eine positive Wahrnehmung der Verwaltungsprofessionalisierung im Vordergrund, sondern – ganz im Gegensatz zu den professionalisierten



Gemeinden – die wahrgenommene Effizienz und Schnelligkeit der jeweiligen administrativen Abteilungen. Diese bereits beschriebene Beobachtung zeigt sich auch in den Narrativen, die mit passiven Handlungsrationalen mit stark liberaler Prägung in Zusammenhang gebracht werden können, die in diesen Gemeinden zu beobachten sind und die durch die kommunalen Politikerinnen und Politiker, aber weniger von Verwaltungsangestellten geäußert werden.

Die nicht vorhandene Professionalisierung wird in einer ersten Argumentationskette nicht als Problem dargestellt, da sie bei gleichzeitiger Effizienz und Schnelligkeit der vorhandenen Bauabteilungen schlicht nicht nötig ist. Denn Effizienz und Schnelligkeit können »nur aufgrund der kurzen Wege und aufgrund des kleinen Teams zustande kommen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 120). »Je mehr Beteiligte von öffentlicher Seite in den konkreten Projekten dabei sind, desto mehr muss man für Koordination und Kommunikation einsetzen« (private[r] AkteurIn, P21: 197). Zu große Verwaltungsapparate werden in einer solchen Wahrnehmung auch »meist schwerfällig und ineffizient [...], da jede Stelle ihre Aufgaben und Kompetenzen braucht, und auch ausnutzt« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 131).

Ein zweites Argument, das von einigen Exekutivmitgliedern, aber auch von privaten Akteurinnen und Akteuren genannt wird, zielt auf die nicht vorhandene Notwendigkeit einer internen Stadtplanungsstelle ab, da »diese strategischen Aufgaben auch in der Exekutive wahrgenommen werden können. Reine Stadtentwickler haben zudem in der Regel keinen Bezug zum Markt: Sie entwickeln Design, schönes Aussehen, aber ob es nachher funktioniert, beachten sie nicht.« (private[r] AkteurIn, P21: 209)

Ein letztes Argument, das die gewollten Konsequenzen der ersten beiden Argumentationsketten aufzeigt, fokussiert auf die formulierte Aufgabe der öffentlichen Hand, die »nur für die planerischen Grundlagen zuständig ist, die dann von den Privaten ausgenutzt werden können. [...] Es ist nicht nötig, mehr zu intervenieren, da wir schon heute ein gutes Verhältnis mit den Privaten pflegen, die clever genug sind, um unsere Grundlagen in ihre Pläne einzubauen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 82)

In die gleiche Kerbe schlägt auch folgender Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung (P18: 131): »Die Privaten merken den Trend zu besserer Bauqualität auch. Darum müssen wir auch nicht überall strategisch involviert sein. Das ist die Aufgabe der Architekten und Investoren.« Offensichtlich bringen die interviewten Personen ihr liberales (passives) Handeln mit ihren Überzeugungen hinsichtlich der Rolle des Staates in Verbindung, wobei Professionalisierung nur dann eine Notwendigkeit darstellen würde, wenn die Verwaltung aus ihrer Sicht nicht mehr effizient und rasch handeln könnte.

*Narrativ 11: Fehlende administrative Ressourcen führen zu weniger Interventionsmöglichkeiten*

Passive Handlungsrationale sind in den Untersuchungsgemeinden mit weniger professionalisierten Bauverwaltungen aber aus der Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner auch zu finden, weil die administrativen Ressourcen für reaktiveres oder proaktiveres Handeln fehlen. Die Argumente dieses Narratives sind in Hedingen, Affoltern und Visp, aber meist nur von Verwaltungsangestellten zu hören, und nicht von Politikerinnen und Politikern oder privaten Akteurinnen und Akteuren. Dabei werden verschiedene Argumente genannt, wobei das wichtigste auf die fehlende Zeit der Verwaltungsangestellten fokussiert, die sich neben den operativen Aufgaben nicht auch noch strategischen Fragen widmen können.

In Hedingen sollten laut Aussagen eines Mitarbeiters der Verwaltung (P4: 127) »mehr eigene Ressourcen vorhanden sein, um am Ball bleiben zu können sowie Strategieentwicklung und Ideensammlung auch ohne externe Hilfe voranbringen zu können«. Gleiches gilt in Affoltern, wo »die Umsetzung und der Aufbau einer Gesamtübersicht über die Gemeinde, deren Demografie und die Quartiere einfacher [ginge], wenn zum Beispiel ein interner Ortsplaner vorhanden wäre« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 159). In Visp fehlt es der Verwaltung hinsichtlich der *regulären* Baueingaben nicht zwingend an Ressourcen, jedoch fehlen diese, wenn es darum geht, Entwicklungsideen für die ganze Gemeinde proaktiv zu entwickeln. Darum wird in Visp die kürzlich begonnene öffentlich-private Erarbeitung des Masterplans als einzig gangbarer Weg beschrieben, der »trotz den wenigen Ressourcen die Gemeindeverwaltung wieder mehr zum strategischen und aktiven *Player* machen kann, statt nur passiv zu sein und immer fremdbestimmt reagieren zu müssen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36)

Während die Aussagen aus Hedingen und Visp auf die fehlenden strategischen Ressourcen abzielen, geht es in Affoltern – und weniger häufig auch in Naters (vor allem aufgrund des bereits angesprochenen Anstiegs von Baugesuchen nach der Zweitwohnungsinitiative) –, zusätzlich auch um das generelle Fehlen von Verwaltungskapazität, das den Gemeinden eine schnellere Entwicklung verunmöglicht:

»Auf der Verwaltungsebene fehlen die Ressourcen schon. Die politische Seite sieht den Gegenwert für einen Ortsplaner nicht direkt. Aber man kann schneller arbeiten und umsetzen mit mehr *Manpower*. So könnte man Projekte beschleunigen, zum Beispiel wäre die Erarbeitung von mehr Erschließungsverträgen pro Jahr möglich, was mehr Leute brächte und somit auch mehr Steuereinkommen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 131)

Was in dieser Aussage mitschwingt, ist die Frustration darüber, dass das Setzen von Anreizen im liberalen Sinn (großzügig definierte Bauzonen und das proaktive Erschließen von Bauland), die von privaten Bauwilligen ausgenutzt werden könnten, wegen der fehlenden administrativen Ressourcen nicht effizient genug implemen-

tiert werden könnte – was das liberale *Effizienz*narrativ mit dem passiven Narrativ, das auf die fehlenden Ressourcen zurückgeführt wird, zusammenbringt.

In einer letzten, häufig genannten Argumentation bringen viele der interviewten Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden die fehlende administrative Professionalisierung und auch das fehlende planerische *Know-how* mit der Möglichkeit und Notwendigkeit zur Zusammenarbeit mit externen Planungsbüros in Verbindung: »Wir haben kein Planungs-*Know-how*, da muss man auf externe Partner zurückgreifen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 69) Die Rolle dieser Büros wird immer wieder unterschiedlich definiert und bewertet, auch im Zusammenhang mit der Professionalisierung der politischen Exekutive. Deswegen beschreibe ich die hierzu gehörenden Narrative in einem separaten Kapitel (8.2.4).

## 8.2.2 Professionalisierung der politischen Exekutive:

### »Profis« versus »Milizler«

#### **Professionalisierte Exekutive: Gemeindepräsidium im Vollzeitamt**

Dieser Abschnitt widmet sich den geäußerten Narrativen, welche die Professionalisierung der politischen Exekutive (Gemeindepräsidium als Vollzeitamt) mit den Handlungsrationalen in Verbindung bringt, die auf lokaler Ebene beobachtet werden können. Ich muss hier vorausschicken, dass gewisse narrative Argumente, die im Zusammenhang mit einer professionellen Exekutive genannt werden, deutliche Ähnlichkeiten mit denen aufweisen, die auf Verwaltungen fokussieren, die über strategische Positionen verfügen. Gleichzeitig sind jedoch auch Unterschiede auszumachen. So fokussieren die geäußerten Argumente ebenfalls auf die durch professionelle Exekutiven mögliche strategische Gesamtsicht und die Möglichkeit, auf Augenhöhe mit privaten Bauwilligen zu verhandeln. Zusätzlich wird jedoch auch die Wichtigkeit erwähnt, eine Person der Exekutive als ständigen Ansprechpartner respektive Ansprechpartnerin zu haben sowie die aufgebauten öffentlich-privaten Netzwerke nutzen zu können. Weiter lassen die geäußerten Narrative darauf schließen, dass Zuschreibungen von persönlichen Ressourcen, Kenntnissen und Fähigkeiten, die relevant für raumwirksame Prozesse sind, deutlich häufiger für Vollzeitemitgliedern gemacht werden als für strategisch ausgerichtete Verwaltungsstellen. Diese persönlichen Kompetenzen werden von den befragten Personen für das Ausnutzen, aber auch die Kreation von Handlungsspielräumen verantwortlich gemacht.

#### *Narrativ 12: Öffentliche Handlungsspielräume durch exekutivpolitische Ressourcen und Kompetenzen*

Die meisten Aussagen zur professionellen Exekutive lassen sich einem einzelnen Narrativ zuordnen, das aus verschiedenen Argumentationssträngen besteht und auf

die vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten fokussiert, die ein Vollzeitamt mit sich bringt. In einem immer wieder geäußerten Argumentationsstrang bringen die interviewten Akteurinnen und Akteure die Ressourcen und Kapazitäten mit den Möglichkeiten von Vollzeitgemeindepräsidentinnen und -präsidenten in Verbindung, Ortsentwicklung (pro-)aktiv mitzuprägen und – falls es notwendig erscheint – reaktiv einzugreifen zu können.

Solche Aussagen werden vor allem in den Gemeinden gemacht, in denen eines der Hauptressorts des Stadtpräsidiums die Raumplanung- und Entwicklung ist – wie in Rorschach, Arbon und St. Margrethen und deutlich weniger in Uster. Dazu ein privater Akteur (P6: 171): »Die strategische Ausrichtung und die Entwicklung neuer Ideen ist das Ressort des Gemeindepräsidenten. Es ist wichtig, dass er genügend zeitliche Ressourcen hat, um Visionen, Leitbilder und Ideen zu entwickeln.«

Eine solche Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten wird in allen drei Ostschweizer Gemeinden mit der notwendigen Professionalisierung verknüpft: »Wir haben eine relativ hohe Kadenz an großen Geschäften, Gestaltungsplänen und Ähnliches. Darum brauchen wir einen Stadtmann [Stadtpräsidenten, Anm. L.D.], der einerseits für strategische Planung zuständig ist und andererseits immer präsent ist.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P3: 159)

Denn auch aus der Sicht eines Gemeindepräsidenten (P7: 175) ist sein Amt »ein Vollzeitjob: Alle Projekte, die am Laufen sind, liegen bei mir in der Schublade. Ich betreue die ganze Raumplanung, die ganze Projektentwicklung und habe dadurch einen Blick auf das Ganze, den ich auch einsetzen kann in Verhandlungen mit Privaten oder bei der Projektbegleitung.«

Dieses Zitat zeigt die Wahrnehmung, dass gewisse Exekutivmitglieder von Privaten, aber auch von Verwaltungsangestellten jederzeit ansprechbar sein müssen, um möglichst schnell entscheiden und so erfolgreich Projekte über die Bühne bringen zu können. In Arbon, Rorschach und St. Margrethen geht es bei solch spontanen Anfragen häufig um konkrete Entwicklungsprojekte, die vom Gemeindepräsidium eng begleitet und, wenn möglich, reaktiv in die aus öffentlicher Sicht richtige Bahn gelenkt werden. Gleichzeitig kann aber auch Vertrauen aufgebaut werden, »man lernt sich kennen und so weiß man dann auch irgendwann, was das Gegenüber möchte und kann das besser einschätzen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P7: 131).

»Bei den großen Projekten müssen die Privaten einen einzelnen Ansprechpartner haben. Die dürfen sich nicht überlegen müssen, wen und zu welcher Zeit sie bei Unklarheiten anrufen können. Und das ist bei wichtigen Projekten Sache des Stadtpräsidiums. Aber auch bei kleinen [Projekten] muss er im Hintergrund da sein, um intervenieren zu können, falls etwas schief laufen sollte.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 67)

Eine erfolgreiche Intervention bei den Behörden nicht genehmen Entwicklungen erfordert auch, dass auf Augenhöhe mit den privaten Bauwilligen verhandelt werden kann – ein Argument, dass bereits im letzten Kapitel hinsichtlich einer professionalisierten Verwaltung eingebracht wurde. Vollzeitämter für Gemeindepräsidien bieten ebenfalls die Möglichkeit, Ressourcen zur strategischen Planung und Berechnung von Investitionsmodellen aufzubauen, insbesondere dann, »wenn der Gemeindepräsident auch noch fachlich eine Ahnung hat, Raumplaner oder Architekt ist« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 216).

Nicht nur der berufliche Hintergrund wird als persönliche Ressource von Vollzeit-Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten genannt, die eine weitere Grundlage für reaktives oder proaktives Ausnutzen von lokalen Spielräumen respektive für die Mitsprache der öffentlichen Hand in privaten Projekten schafft. So nennen die Interviewpartnerinnen und -partner den Ausbau von breiten, *formellen* und *informellen, öffentlich-privaten Netzwerken* meist im Zusammenhang mit den persönlichen Kompetenzen und der individuellen Motivation der Amtsträgerinnen und -träger. *Informelle* und *formelle Netzwerke* helfen in den untersuchten professionalisierten Gemeinden bei der konkreten Entwicklung neuer Projekte (wie beim Akquirieren der Würth-Gruppe für ihren Hauptsitz oder bei der in St. Margrethen beschriebenen informellen Einflussnahme gegenüber privaten Bauwilligen). Weiter dienen private, öffentliche und formelle respektive informelle Netzwerke der Beschaffung finanzieller Mittel (z.B. im Rahmen des *Agglomerationsprogramms* für den Ausbau der *Kantonsstraße* in Arbon oder bei der Beschaffung von Mitteln aus dem nationalen Topf für die Bahnanschlüsse ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz zum Ausbau des *Bahnhofs Stadt* in Rorschach). Auch das gemeinsame, öffentlich-private Entwickeln von Agendazielen wird in den Interviews unter anderem den persönlichen Fähigkeiten zum Netzwerken zugeschrieben. Alle diese Äußerungen beziehen sich neben den persönlichen Kompetenzen immer auf die vorhandenen zeitlichen Ressourcen, die ein Vollzeitamt mit sich bringt. Dies gilt auch für folgende Aussage aus Uster. Dort wurde das generelle Verhältnis zwischen der Gemeinde und den Privaten durch den Aufbau öffentlich-privater Netzwerke verändert.

»Man sprach zuvor mehr übereinander als miteinander. Die Verwaltung war für das Gewerbe und die Wirtschaft ein rotes Tuch, es gab kein Vertrauen für die Politik. Der Politik wurde vorgeworfen, sie reagiere nur auf Impulse, es gäbe keine wirkliche Planung. Es seien sieben Verwaltungsabteilungen da, jede macht dabei etwas anders und es gebe keine Zusammenarbeit. [...] Die Stadt tritt heute, seit das Stadtpräsidium ein Vollzeitamt ist, nach außen sicherer auf, sie funktioniert eher als Stadt und nicht nur als einzelne Abteilungen, sie wurde glaubwürdiger und es wurde einfacher, durch die Präsenz des Stadtpräsidenten, eine Klammer um alle Bereiche und Entwicklungen zu machen und zu kommunizieren. Man musste auf die Leute zugehen, um das Vertrauen zu gewinnen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 97/105)

Ein weiteres Argument ist die personelle Kontinuität, die durch Vollzeitämter einfacher hergestellt werden kann als bei Milizexekutiven. Dieses Argument wird auch hinsichtlich der professionalisierten Verwaltungsabteilungen genannt, aber häufiger im Zusammenhang mit Vollzeit-Exekutivämtern. Hier geht es gemäß den Interviewaussagen um die bereits angesprochene Notwendigkeit, dass strategische Entwicklungsplanung Teil des Präsidialdepartements sein sollte. Denn nur eine solche Konzentration der Planung macht es möglich, langfristige und politisch umsetzbare Planungsvisionen zu entwerfen, aufzubauen und, wenn nötig, reaktiv zu implementieren, »auch da der Gemeindepräsident eher in politischen Kategorien denkt, als der Stadtplaner, der tendenziell politisch nicht umsetzbare Traumplanungen entwirft« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P8: 208). Zudem ist die häufig zeitliche Dimension von langfristigen Raumplanungs- und Strategieerarbeitungsprozessen wichtig:

»Im Modell mit Vollzeitpräsidium ist auch eine gewisse Kontinuität gegeben. Das scheint mir wichtig zu sein, denn raumplanerische Veränderungen sind immer langfristige Prozesse. Wenn man da nicht über ein paar Jahre intensiv daran wirken und arbeiten kann, können viele Dinge nie umgesetzt werden.« (private[r] AkteurIn, P6: 163)

Beobachtbar sind diese Wahrnehmungen an den entworfenen, detaillierten planerischen und gestalterischen Strategiezielen in Arbon (als Teil der Legislaturziele), Rorschach (in der bisher unveröffentlichten räumlichen Entwicklungsstrategie) sowie in St. Margrethen (mit der erarbeiteten Vision 2015). Ähnlich detailgetreue und schriftlich festgehaltene planerische Strategieziele sind in den Untersuchungsgemeinden sonst nur in Wetzikon zu finden, wo sich die Stadtplanung dafür verantwortlich zeichnet, die im Vergleich zu den anderen Untersuchungsgemeinden nicht dem Bauamt, sondern dem Präsidialdepartement zugeordnet ist. In Uster ist zwar mit der Dualstrategie eine gesamtstädtische Strategie vorhanden, diese geht aber bezüglich der raumplanerischen Ziele nicht ins Detail. Ob dies daran liegt, dass hier Stadtentwicklung nicht Teil des zentralen Aufgabenbereichs des Präsidialdepartementes ist, kann nur gemutmaßt werden.

Neben diesem Kontinuitätsargument ist vor allem in Gemeinden, die sich in wirtschaftlich schwierigeren Situationen befinden, auch eine gegenläufige Argumentation zu beobachten. Die Interviewpartnerinnen und -partner bezeichnen die positiven Folgen der Neubesetzung der Stadtpräsidien als »frischen Wind«, der dazu führte, dass »die eingespielten Gleise teilweise verlassen wurden, was auch der Zusammenarbeit mit den Privaten guttat« (private[r] AkteurIn, P6: 139). Diese Aussage zur Gemeinde St. Margrethen zielt auf die persönlichen Fähigkeiten des Gemeindepräsidenten ab, die es ihm im Vergleich zu seinem Vorgänger ermöglichen, die Ressourcen der Vollzeitstelle proaktiver zu nutzen. Ähnliche Aussagen sind in den Interviews aus Rorschach und Arbon zu finden. In Rorschach geschah

ein »positiver Bruch« gemäß einem privaten Akteur (P26: 18/27) »mit der Wahl des aktuellen Stadtpräsidenten. Ihm gebühren wesentliche Verdienste, um die Abwärts-spirale in Rorschach zu stoppen – vor allem was die Vermarktung der Stadt gegen-über den Privaten betrifft«. In Arbon scheint zudem die Tatsache, dass der frühere Stadtamman als Nicht-Einheimischer in sein Amt gewählt wurde, wichtig für die lokale Raumentwicklung zu sein: »Er kam von außen, das war sein Vorteil, denn er konnte als Externer Themen ansprechen, die Interne – womöglich aus den alten Unternehmerfamilien stammend – nie zu diskutieren gewagt hätten.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P2: 159)

Hinsichtlich der staatlichen Ausnutzung von lokalen Handlungsspielräumen zeigt sich eine Ambivalenz zwischen den Vor- und Nachteilen von Kontinuität und Wandel. Während in Städten in ökonomisch positiver Situation, also in Uster, häufiger die Vorteile personeller Kontinuitäten bezüglich der Strategieerarbeitung, des Aufbaus von öffentlich-privaten Netzwerken und der reaktiv geprägten Zusammenarbeit mit privaten Bauwilligen genannt werden, dominiert in Rorschach und Arbon das Argument des frischen Windes durch personelle Wechsel. Gleichzeitig zeigen die Untersuchungsgemeinden, dass die positive Nennung individueller Eigenschaften hinsichtlich der Ausnutzung der Ressourcen eines Vollzeitamtes die gleichen Personen betreffen, die diesen frischen Wind mit sich brachten. Sind einmal »Macher«-Typen – die ihre Rolle proaktiv und stark ausfüllen – als Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten akzeptiert, so wünscht man sich selten wieder weg:

»Personelle Kontinuität ist wichtig. Wechsel können aber auch frischen Wind in eine Stadt bringen, es kann aber auch sein, dass bereits begonnene Prozesse dann auf einmal wieder gestoppt werden. Das Ersetzen eines starken Macher-Typs durch einen weniger starken Player ist problematisch. Ist das umgekehrte der Fall, kann dies zu neuen Entwicklungsprozessen führen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 169)

Diese Aussage lässt sich auf die drei Ostschweizer Gemeinden übertragen, wobei vor allem in Rorschach die individuellen Fähigkeiten und das stark ausgeprägte Rollenbewusstsein des aktuellen Stadtpräsidenten als »Macher«, »Antreiber« und »aktiver Vertreter eines aktiven lokalen Staates« betont werden (Mitglieder der kommunalen Exekutive, P25/P27 sowie MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P28). Ähnliche Aussagen, aber mit geringerer Zuschreibung von persönlichen Attributen sind in St. Margrethen beobachtbar. Die Aussagen zu Arbon zeigen die Ambivalenz hinsichtlich der Kontinuität und des frischen Windes klar auf. Die Wahl einer starken Persönlichkeit führte zu einem Wandel im Umgang mit der Stadtentwicklung und mit den privaten Bauwilligen im Speziellen, wobei die öffentlichen Spielräume deutlich stärker wahrgenommen und genutzt wurden. Nach der Amtsniederlegung des proaktiv tätigen Stadtammans ist hingegen ein Bruch in der Kontinuität sichtbar, was sich in den jüngeren Verhandlungen über die Entwick-

lung zentraler Areale aus der Sicht der öffentlichen Akteurinnen und Akteure negativ auf die Qualität der nun geplanten öffentlichen Räume auswirkt (vgl. die Fallstudie zu Arbon).

Zusammenfassend äußern die Interviewpartnerinnen und -partner ein Narrativ, das die Ressourcen und Kompetenzen einer professionalisierten Exekutive mit der reaktiven oder proaktiven Nutzung lokaler Handlungsspielräume in Verbindung bringt. Die Ressourcen und Kompetenzen sind hilfreich, wenn es einerseits darum geht, Ideen und Visionen langfristig zu planen und kontinuierlich umzusetzen, indem Exekutivmitglieder für private Akteurinnen und Akteure immer ein offenes Ohr – und somit Mitsprachemöglichkeiten – haben. Andererseits helfen zeitliche und personelle Ressourcen stark, wenn es um das Aufbauen von formellen oder informellen öffentlich-privaten Netzwerken geht. Dabei stehen nicht nur die institutionellen Möglichkeiten eines Vollzeitamtes im Zentrum, sondern auch teilweise die individuellen Fähigkeiten und Ressourcen, die bei einer reaktiven oder proaktiven Amtsausführung helfen und den Amtsträgerinnen und -trägern zugeschrieben werden.

### **Reine Milizexekutive**

#### *Narrativ 13: Milizexekutive als Ressource*

Die Narrative aus Gemeinden, in denen auch die Gemeindepräsidien im Milizsystem organisiert sind, weisen verschiedene Argumentationsketten auf, die auf den wahrgenommenen Vor- und Nachteilen des Milizsystems beruhen. Dabei wird dem Milizsystem erstens die Rolle als wichtige Grundstütze des schweizerischen politischen Systems zugeschrieben. Die Wichtigkeit auf der Ebene der Gemeinde wird – wenn es um die Arbeit in der kommunalen Raumordnungspolitik geht – auf die mögliche Verankerung der Exekutivpolitikerinnen und -politiker in der lokalen Wirtschaft zurückgeführt. Eine solche Verankerung, beispielsweise als Direktionsmitglied der lokalen Filiale größerer Banken oder Versicherungen, als Besitzerin oder Besitzer eines Planungs- und Baugeschäfts oder als Inhaberin und Inhaber einer Anwaltskanzlei, ermöglicht gemäß den Interviewaussagen die Aufrechterhaltung und Pflege von beruflichen und persönlichen Netzwerken. Diese können einerseits der Gemeinde in der Aushandlung oder Realisierung konkreter Entwicklungsprojekte zugutekommen, weil man sein Gegenüber bereits aus der Privatwirtschaft kennt. Andererseits geht es zudem um persönliche Fähigkeiten, die in den jeweiligen Berufen erlernt und gefordert werden. Solche Fähigkeiten können bei der Ausübung des Amtes helfen – ganz konkret zum Beispiel beim Lesen und Interpretieren von Raum- und Bauplänen oder beim Verständnis (bau-)juristischer Paragraphen: »Ich habe insofern Glück, als ich zumindest verstehe, was auf den Plänen steht. So spare ich eine Menge Zeit.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 152)

Zweitens, so sind einige Interviewpartnerinnen und -partner überzeugt, »bietet das Milizsystem auch die positive Möglichkeit, nach einer Abwahl wieder in den



angestammten Beruf zurückzukehren« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 120). Explizit erwähnt wird dieser Vorteil vor allem im Zusammenhang mit einer Abwahl, die auf unbeliebte, aber als nötig erachtete Entscheidungen der Exekutivmitglieder zurückgeführt werden kann. Konkrete Beispiele hierfür werden in den Interviews hingegen nicht geäußert.

Interessanterweise zeigen sich solche positiven Aussagen bezüglich des kommunalen Milizsystems nur in Gemeinden, in denen die Inhaberin respektive der Inhaber des Gemeindepräsidiums oder mehrere Exekutivmitglieder tatsächlich ihren Hauptberuf in der Privatwirtschaft haben (wie in Affoltern, Visp und Naters). Sind Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten oder andere Exekutivmitglieder wie in Hedingen in der Verwaltung oder in Schulen tätig respektive bereits pensioniert, so kann diese Argumentationskette nicht beobachtet werden. Eine solche Besetzung wird wiederum von den Exekutivmitgliedern, die in der Privatwirtschaft arbeiten, als hemmend bezeichnet, auch was Fragen der Raumordnung angeht.

»In der jetzigen Zusammenarbeit der Exekutive haben wir privatwirtschaftliche Profis, die sich zudem teilweise beruflich mit Investments, Immobilien oder juristisch beschäftigen. [...] So können wir strategisch handeln, kommen weg vom Tagesgeschäft. [...] Vorher hatte man praktisch nur Staatsbeamte und Rentner und keine Leute aus der Privatwirtschaft. Das finde ich gefährlich für die strategische Perspektive des Gemeinderates, sie geht verloren.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 129)

#### *Narrativ 14: Fehlende exekutivpolitische Ressourcen führen zu weniger effizienten Planungen und geringeren Interventionsspielräumen*

In einem zweiten Narrativ zeigen die Interviewaussagen, dass die Milizämter die Entscheidungsarbeit bezüglich der Entwicklungspolitik der jeweiligen Gemeinden einschränken können – häufig geäußert von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kommunalen Verwaltung. Ein erstes narratives Argument beschreibt diesbezüglich das teilweise Fehlen von strategischem oder kaufmännischem Wissen oder die fehlenden Führungsfähigkeiten als Probleme, die (nicht nur) zu raumordnungspolitischen Fehlentscheidungen oder zu Nicht-Entscheidungen führen. Dieses narrative Element wird zwar in Gemeinden mit Milizexekutiven geäußert, aber es fehlen in den Interviewaussagen konkrete Hinweise auf bestimmte Personen, Legislaturperioden oder Entwicklungsprojekte, in deren Zusammenhang diese Tatsache zu Problemen geführt hat.

Ein zweites Argument beschreibt die fehlenden zeitlichen Ressourcen von Milizpolitikerinnen und -politikern, die unter anderem bei der dadurch fehlenden Präsenzzeit und bei ungenügenden Dossier-Kenntnissen aufgrund einer starken beruflichen Belastung zur Herausforderung wird.

»Zum Thema der nebenamtlichen Gemeinderäte ist mir in der letzten Zeit schon die Bemerkung herausgerutscht, dass ich froh wäre, wenn die Leute professioneller wären und mehr Zeit hätten. Wenn das ganz normale Angestellte sind, dann ist die Erreichbarkeit bei schnellen Entscheidungen teilweise echt schwierig.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 153)

Ein zusätzlicher, abweichender Narrativ spricht eine weitere Herausforderung an, die bereits in Bezug auf die fehlenden Ressourcen der Milizexekutiven genannt wurde: Es ist »ein Problem, dass zu wenig Leute bereit sind, ehrenamtliche, politische Mandate auszuüben« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 53). Diese Herausforderung ist in der Wahrnehmung der Akteurinnen und Akteure mit den vorherigen Argumenten insofern verknüpft, als dass es gemäß einem Mitglied der kommunalen Exekutive (P19: 213) häufig »diejenigen sind, die fehlen, die beruflich über Qualifikation verfügen, die wir in der Exekutive gut brauchen könnten«. Zudem »machen Leute zwischen 30 und 40 Jahren häufig gerade beruflich Karriere und kriegen Familie und sind nicht bereit für einen zusätzlichen Aufwand in der Gemeinde.« (Ebd.). Auf der anderen Seite mindert jedoch in kleinen und mittelgroßen Gemeinden die Organisation der Legislative als Gemeindeversammlung dieses Problem etwas, da »nicht auch noch 23 Parlamentarier aufgetrieben werden müssen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 47).

Was bei genauerer Betrachtung aller hier präsentierter Narrative zu den Milizexekutiven auffällt, ist die häufig fehlende narrative Verknüpfung der wahrgenommenen Vorteile und Herausforderungen mit der konkreten Nutzung von bestimmten Policy-Instrumenten in der kommunalen Raumordnungspolitik. Es werden den Exekutivmitgliedern in Milizämtern fast ausschließlich die *Vertretung der Gemeinde nach außen* und gewisses *Lobbying* sowie die Erarbeitung von kleineren öffentlich-privaten Netzwerken zugeschrieben. Ersteres zeigt sich in allen Untersuchungsgegenden mit Milizexekutive, letzteres vor allem in den Walliser Gemeinden (wo die Gemeindepräsidien immerhin ein 50-Prozent-Amt aufweisen) sowie in Affoltern, weniger aber in Hedingen und, aufgrund der Gemeindegröße überraschenderweise, praktisch gar nicht in Wetzikon.

Diese Tatsache lässt folgende interpretative Schlüsse zu. Die Mitglieder der kommunalen Exekutive sind in den untersuchten Gemeinden mit Milizexekutiven generell nicht so häufig in raumwirksame Prozesse eingebunden, was die genannten Vorteile, aber auch die Nachteile von Milizexekutiven relativiert. Weiter besteht die Interpretationsmöglichkeit, dass in den Gemeinden mit Milizexekutiven, in denen häufig passive Handlungsrationale geäußert werden, die Mitwirkung der Exekutive in konkreten Entwicklungsprojekten entweder in einem liberalen Sinn (möglichst wenig Einmischung oder Zielkongruenz mit den Privaten) gar nicht angestrebt wird oder aufgrund der fehlenden Ressourcen und der unvermeidlichen Passivität von Beginn an nicht angestrebt werden kann.

### **8.2.3 Professionalisierung der politischen Legislative: Gemeindeparlament versus Gemeindeversammlung**

Die Organisation der politischen Legislative ist in allen neun Gemeinden ein Thema, das im Zusammenhang mit wichtigen Entscheidungen in der Raumordnungspolitik von praktisch allen Interviewpartnerinnen und -partnern zwar als relevant, aber im Vergleich zum Einfluss der Exekutive und der Verwaltung als weniger wichtig wahrgenommen wird. Interessanterweise – und um die von praktisch allen interviewten Akteurinnen und Akteuren geäußerten Narrative vorwegzunehmen – zeigen sich fast alle Entscheidungsträgerinnen und -träger mit der jeweiligen Organisationsform ihrer kommunalen Legislative zufrieden. Dies natürlich aus jeweils unterschiedlichen Gründen, wie die folgenden Argumentationen zeigen werden.

Ich gehe an dieser Stelle zuerst auf die Argumentationslinien der interviewten Personen aus Gemeinden ein, die über ein Parlament verfügen. Danach rücke ich die Narrative von Interviewpartnerinnen und -partnern ins Zentrum, deren politische Legislative in der Form von Gemeindeversammlungen (respektive Urversammlungen in den Walliser Gemeinden) organisiert ist.

#### **Politische Legislative als Gemeindeparlament**

*Narrativ 15: Einschätzbarkeit, Repräsentation und Versachlichung der Politik durch Parlamentsbetrieb*

Grundsätzlich argumentieren alle Exponentinnen und Exponenten der Gemeinden, die über ein kommunales Parlament verfügen, relativ ähnlich. Sie sind in den meisten Fällen der Meinung, dass ihre Organisationsform der Legislative für die kommunalen Entscheidungen in der Raumordnungspolitik die bessere ist.

Die Interviewaussagen enthalten vor allem ein einzelnes Narrativ, das auf die konkreten Folgen eines Parlamentsbetriebes für die kommunale Entwicklung fokussiert und auf verschiedenen Argumentationsketten aufbaut, die sich immer wieder aufeinander beziehen. Ein erster Vorteil, den ein Parlament schafft, ist gemäß den Interviewaussagen die einfachere Möglichkeit, die Entscheidungen der politischen Legislative einzuschätzen:

Man weiß einen Tag nach der Wahl, wie etwaige Entscheidungen aussehen könnten. Bei einer rechts-bürgerlichen Zusammensetzung muss ich kein öko-soziales Projekt bringen, weil ich weiß, dass ich es nicht durchbringen kann. Dann muss ich halt vier Jahre warten, oder es ist dann halt etwas, was für unsere Gemeinde nie mehrheitsfähig ist. (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 109)

Zweitens kann die intensive Gesprächs- und Überzeugungsarbeit der Exekutive, die sie in den Parlamentskommissionen leisten kann, aus »denjenigen Parlamentarie-

rinnen und Parlamentariern, die überzeugt werden konnten, Botschafterinnen und Botschafter für das angestrebte Projekt machen. So identifizieren viele Leute sich mit einem Projekt, und tragen es in die Gemeinde hinaus.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P1: 39)

Im Parlamentsbetrieb und in den Kommissionen lassen sich gemäß einem anderen Exekutivmitglied (P3: 151) »auch einfacher sachliche Diskussionen führen, da neben der Betroffenheitspolitik auch Partei- und Sachpolitik möglich wird. Es ist mehr Sachverstand da, um auch größere Projekte erfolgreich über die Bühne zu bringen«.

Ebenfalls Teil dieses Narratives ist das häufig genannte demokratische Argument, dass die Repräsentation der Stimmbevölkerung, die mit einem Parlament im Vergleich zu der »jeweils nur von wenigen – und immer wieder den gleichen – Stammkunden besuchten Gemeindeversammlung« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 145), als höher wahrgenommen wird.

#### *Narrativ 16: Parlament als Bremse*

Ein zweites Narrativ – nur von einigen Exekutivmitgliedern geäußert – zeigt, dass das Parlament für Entwicklungsprojekte auch als Bremse wahrgenommen werden kann. Diese Argumentationskette basiert auf der Wahrnehmung, dass das Parlament im routinemäßigen kommunalen Politikbetrieb häufiger zusammentritt und über mehr Kompetenzen verfügt.

»Parlamentsmitglieder sind erpicht darauf, ebenfalls Einfluss nehmen zu können und mitzubestimmen, was in konkreten Verhandlungen mit Privaten zu Verzögerungen und Missverständnissen führen kann. Wenn die Farbe und Lage eines Veloständers eine Fraktionserklärung wert ist, dann kommst du nicht mehr weiter.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P29: 47)

Ein anderes Exekutivmitglied bringt diese Haltung noch etwas pointierter auf den Punkt (P9: 109): »Das Parlament – das sagt jedes Exekutivmitglied – ist ganz klar eine Bremse. Ich will diese Gemeinde wie ein Unternehmen führen.«

In Fällen, in denen das Parlament als Bremse wahrgenommen wird, äußern die Interviewpartnerinnen und -partner keine narrativen Verknüpfungen mit konkreten Handlungsrationalen. Diese Befragten bestreiten denn auch die Notwendigkeit des Parlamentsbetriebes ab einer gewissen Gemeindegroße nicht – aus Sicht dieser Exekutivmitglieder gilt es, mit diesen Nachteilen in raumordnungspolitischen Prozessen umgehen zu lernen und die Parlamente, wann immer möglich, in einem positiven Sinn einzuspannen (vgl. den vorherigen Narrativ).

## Politische Legislative als Gemeindeversammlung

### *Narrativ 17: Versachlichung und Repräsentation durch Gemeindeversammlung als Effizienzkriterien*

Die Aussagen aus den Versammlungsgemeinden decken sich mit den eben beschriebenen Äußerungen in ihrer generell positiven Meinung zu dieser Organisationsform. Die Gründe für die positiv geäußerte Haltung sind logischerweise etwas andere.

Ein erstes narratives Argument kreist um die Repräsentation der Bevölkerung in Gemeindeversammlungen. Grundsätzlich sehen zwar fast alle Interviewpartnerinnen und -partner die Repräsentation in der Gemeindeversammlung nicht immer als gegeben an, da wiederholt die gleichen »Stammkunden« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 186) auftauchen, aber sie betrachten die fehlende Repräsentation der Bevölkerung nicht als grundlegendes Problem. In dieser Hinsicht ist vor allem ein Argument häufig zu hören: In den Gemeindeversammlungen werde zwar oft Betroffenheitspolitik betrieben, wenn plötzlich größere Oppositionsgruppen sich gegen bestimmte Bauprojekte wehren, diese sei aber legitim und ein Vorteil im Vergleich zum Parlamentsbetrieb. Genau diese Betroffenheitspolitik zeigt aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner auch eine Relativierung des Repräsentationsargumentes, da sich bei wichtigen Themen »dann doch meistens viele zusätzliche Leute mobilisieren ließen« und es zu lebhaften Diskussionen und umstrittenen Entscheiden komme (ebd.).

Aufbauend auf diesem Argument zeigt sich in den Interviewaussagen die Relevanz einer sehr guten Kommunikation von öffentlicher Seite, durch die es möglich ist, signifikante Erneuerungen der *Bau- und Zonenpläne* oder die Wahl bestimmter Instrumente für neue Bauprojekte in den Abstimmungen trotz des vorhandenen Widerstands häufig durchzubringen. Hier spielt auch die entpolitisierende und versachlichende Wirkung der Gemeindeversammlung eine wichtige Rolle – ein Argument, das teilweise auch in den Aussagen zu den Vorteilen eines Gemeindeparlamentes genannt wird.

»Dadurch, dass die politischen Geschäfte von der Exekutive an die Urversammlung gelangen, entpolitisieren sich viele Geschäfte. Kollegen mit Gemeindeparlament sagen mir, dass da viel mehr politisiert wird, auch weil die Parteien einen höheren Einfluss ausüben. Wenn die Exekutive gut informiert, dann können auch große Projekte – wie das 20 Millionen teure Bahnhof-Neubauprojekt – an der Urversammlung gut durchkommen.« (Mitglied der politischen Exekutive, P31: 99)

Gleicher Meinung ist ein anderes Exekutivmitglied (P27: 65), das aussagt, dass die »Parteikämpfe im Parlament ein großes Problem [sind]. Solche können das ganze System jahrelang blockieren und die eigentlich nötige Sachpolitik verhindern – was für eine Gemeindeversammlung als Legislativorgan spricht.«

Als letztes Argument für die Vorteile der Gemeindeversammlung werden die geringeren Kosten und der niedrigere Organisationsaufwand genannt. »Parlamentsbetriebe sind für kleine und mittelgroße Gemeinden schlicht zu teuer in Anbetracht dessen, was sie vielleicht an zusätzlicher Repräsentation bringen würden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 139) Zudem muss man für Parlamente auch immer genug Personal finden, »was bei unserer heutigen Situation, in der wir bereits für die Exekutive nur schwer Leute finden, nicht funktionieren würde.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 213) In einigen Untersuchungsgemeinden spielt zusätzlich die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung erschwerend mit hinein, »welche das politische Personal bei einem Ausländeranteil von 40 Prozent extrem reduziert« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P25: 47).

### 8.2.4 Die Rolle externer (Planungs-)Büros

Die Rolle der externen Planungsbüros kann nicht dem Professionalisierungsgrad einzelnen administrativen Abteilungen oder politischen Organen zugeordnet werden, da sie hinsichtlich aller drei behandelten Institutionen und verschiedener Professionalisierungsgrade zur Sprache kommt.

Der grundsätzliche Tenor bezüglich externer Planungs- und Beratungsbüros zeigt auf, dass sie in den meisten der neun Untersuchungsgemeinden in der Wahrnehmung der lokalen Akteurinnen und Akteure eine relevante Rolle spielen. Wie diese Rolle hingegen konkret aussieht, variiert zwischen den untersuchten Gemeinden gemäß den geäußerten Narrativen teilweise beträchtlich.

#### *Narrativ 18: Öffentliche Handlungsspielräume durch zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen externer Planungsbüros*

Das erste Argument dieses Narratives beschreibt die externen Planungs- und Beratungsbüros als Partner in den verschiedenen Prozessen der kommunalen Raumplanung und -entwicklung. Konkret heißt das, dass wie in Hedingen und St. Margrethen die externen Büros bezüglich der Überarbeitung der *kommunalen Nutzungsplanung* als Diskussionspartner und Ideenlieferanten einerseits für die konkrete Nutzung und Gestaltung bestimmter Ortsteile auftreten. Andererseits sind sie auch dazu da, über weitere mögliche Policy-Instrumente zu informieren, die bei einer Nutzung durch die kommunalen Behörden der kommunalen Entwicklung helfen würden. »Der Ortsplaner bringt schon viele Ideen für das weitere Vorgehen mit ein, ob ein Gestaltungsplan oder eine Planungszone sinnvoll wären. Wir haben dieses professionelle *Know-how* schlicht nicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 69)

In den beiden erwähnten Gemeinden weisen die externen Büros zwar dieselbe Rolle auf, sie kommt aber – so zeigen die Aussagen – aus unterschiedlich wahrgenommenen Notwendigkeiten zustande. Während in St. Margrethen das beigezogene

Planungsbüro »als langfristiger, fachlicher *Sparring-Partner* auf Augenhöhe mit dem Gemeindepräsidenten« (private[r] AkteurIn, P6: 179) wahrgenommen wird, ziehen die Behörden in Hedingen das Planungsbüro ihres Vertrauens vielmehr aus einer Überforderung als notwendige Hilfe in größeren Bauprojekten wie dem *Obstgarten* oder bei der Ideengenerierung für eine künftige Gestaltung des Ortszentrums bei.

In den vier Gemeinden Uster, Wetzikon, Arbon und Rorschach wird ein ähnliches Argument vorgebracht. Die Interviewpartnerinnen und -partner beschreiben die externen Planungsbüros mehrheitlich in ihrer Rolle als Partner für bestimmte Aufgaben – in großen Einzelprojekten, bei der Organisation von *Testplanungsverfahren* und *privat-öffentlichen Projektworkshops* sowie bei der Erarbeitung von *Ausschreibungen für Architekturwettbewerbe*. Die Mitarbeitenden der externen Planungsbüros werden von den interviewten Personen in diesen Fällen als zwar notwendige, aber lediglich zusätzliche Fachexpertinnen und -experten wahrgenommen, die für bestimmte und von der Bauverwaltung im Voraus relativ genau definierte Aufgaben zurate gezogen werden. Ein privater Akteur (P6: 167) beschreibt es so: »Auch Rorschach ist zu klein, um wirklich alles selbst zu planen und zu organisieren, das machen nur die wirklich großen Städte, hier in der Umgebung zum Beispiel St. Gallen. Darum werden gewisse Aufgaben delegiert und teilweise fachliche Beratung bei einzelnen Projekten geholt.«

Eine solche Wahrnehmung der Aufgaben der externen Planungsbüros verknüpfen die Interviewpartnerinnen und -partner vielfach mit reaktiven oder gar proaktiven Handlungsrationalen. Die externen Planungsbüros schaffen mit ihrem *Know-how* zusätzliche Handlungsspielräume, die von den Verantwortlichen der Behörden ausgenutzt werden können.

#### *Narrativ 19: Effiziente Planungsarbeit durch externe Planungsbüros*

Ein zweites Narrativ fokussiert auf die externen Planungs- und Beratungsbüros als Beschaffer von planerischen und technischen Grundlagen. Hier besteht die Aufgabe der externen Planungsbüros vor allem darin, für bestimmte raumplanerische Situationen, aber auch für die Gesamtüberarbeitung der *Zonennutzungspläne* verantwortlich zu sein: Aufgaben, die nicht (wie eben für St. Margrethen beschrieben) in Kooperation mit der Gemeinde, sondern auf Mandatsbasis von den Büros selbst erarbeitet werden. Interessanterweise sind die Planungsbüros in den Untersuchungsgemeinden, in denen sie in einer solchen Rolle wahrgenommen werden,

»auch strategisch tätig. Dies darum, weil die planerischen Grundlagen und Konzepte häufig ungefragt übernommen werden. Dies stellt [im Oberwallis, Anm. L.D.] ein Problem dar, da nur wenige Büros allen Gemeinden immer wieder die gleichen raumplanerischen Konzepte verkaufen – was angesichts der stark gewollten Gemeindeautonomie und dem Fehlen einer

regionalen Planung noch problematischer, aber eigentlich die logische Konsequenz ist.« (private[r] AkteurIn, P20: 71)

Doch nicht nur in den Walliser Gemeinden werden die Planungsbüros mehrheitlich als Grundlagenbeschaffer wahrgenommen. Auch in Affoltern und Hedingen werden sie als Fachspezialisten wahrgenommen, die man verwaltungsintern nicht stellen kann (Hedingen) oder (im Fall von Affoltern, Visp und Naters) nicht stellen will – was folgende Aussage aus Naters auf den Punkt bringt: »Viele Fachaufgaben geben wir extern, da wir keinen internen Ortsplaner haben möchten. Auch, weil die Bevölkerung den Leuten aus der eigenen Verwaltung schlicht weniger Vertrauen schenkt als externen Partnern.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 128)

Zusammenfassend wird die Rolle der externen Planungsbüros in diesem Narrativ als effizienzsteigernd beschrieben. Zwei unterschiedliche Handlungsrationale lassen sich in Kombination mit diesen Narrativen beschreiben: Einerseits eine liberal geprägte staatliche Passivität, die den privaten Planungsbüros bewusst große Kompetenzen hinsichtlich der kommunalen Planung einräumt. Andererseits wird ein passiver Ansatz geäußert, wobei die Gemeindeverantwortlichen aufgrund der fehlenden internen Ressourcen private Planungen einkaufen müssen, auch wenn sie deren Einflussnahme nicht immer gerne sehen.

### **8.2.5 Zwischenfazit: Professionalisierung als notwendige Bedingung für reaktives oder proaktives Handeln**

Die dargestellten Narrative, die hinsichtlich des Professionalisierungsgrades der kommunalen Administration, der Exekutive und auch der Legislative von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußert werden, können abstrahierend und (wie bereits im Teilkapitel zur Wahrnehmung der kommunalen Professionalisierung beschrieben) erstens in einem *Kompetenznarrativ* und zweitens in einem *Effizienz-narrativ* zusammengefasst werden. Das dritte Narrativ beschreibt – ähnlich wie bereits bei herausfordernden ökonomischen Situationen – eine gewisse *Überforderung* der lokalen Behörden. Diese Überforderung wird nicht durch externe Veränderungen, sondern durch die intern fehlenden Ressourcen gekennzeichnet (vgl. Tabelle 15, jeweils eine Kompetenz- und Effizienz-Zeile für die geäußerten Narrative in Gemeinden mit mittlerer respektive hoher und tiefer Professionalisierung und eine Zeile für das *Überforderungsnarrativ* bei tiefer Professionalisierung).

Das *Kompetenznarrativ* ist vor allem in Gemeinden respektive Verwaltungsabteilungen zu finden, die als professionalisiert bezeichnet werden können. Die Interviewpartnerinnen und -partner beschreiben die Möglichkeiten, die in kommunalen Entwicklungsprozessen durch zusätzliche personelle Ressourcen geboten werden, die nicht nur an operative Aufgaben gebunden sind. So sind bestimmte Entschei-



dungen und Handlungsrationale nur möglich, weil Verwaltungen mit strategischen Stellen oder auch Vollzeit-Gemeindepräsidien vorhanden sind, die eine proaktive Auseinandersetzung mit und eine Festlegung von langfristigen politischen Agendazielen erlauben. Aufgrund dieses Vorwissens, aber auch aufgrund ausreichender zeitlicher und personeller Ressourcen sowie (persönlichen) Fachwissens, kann auf Augenhöhe mit privaten Entwicklungsfirmen verhandelt, können Kompromisse erzielt und die öffentlichen Ziele – wenn notwendig auch reaktiv – in privaten Projekten platziert werden. Dieses strategische Wissen ist zudem die notwendige Voraussetzung zum reaktiven Entscheiden hinsichtlich einzelner Projektbewilligungen sowie zum Betreiben von *proaktiver Bodenpolitik*. Zusätzlich fördert die Professionalisierung die Herstellung einer gewissen planerischen und personellen Kontinuität, die für den Vertrauensaufbau mit privaten Akteurinnen und Akteuren als eminent wichtig geschildert wird.

Ferner zeigen die Interviewaussagen auch, dass in professioneller organisierten Gemeinden häufiger eine breitere Palette an Policy-Instrumenten genutzt wird – noch dazu reaktiv oder proaktiv –, was von den befragten Personen ebenfalls auf die zusätzlich vorhandenen institutionellen und personellen Kompetenzen zurückgeführt wird, mit welchen juristische und politische Spielräume besser ausgenutzt werden können. Die kommunalen Parlamentarier und die externen Planungsbüros werden in diesem Narrativ ebenfalls als kompetente und nützliche Akteurinnen und Akteure beschrieben, die als personelle und fachliche Zusatzressource und Partnerinnen respektive Partner beim Promoten und Umsetzen konkreter Entwicklungsprojekte mit ins Boot geholt werden können. Schließlich wird das *Kompetenzennarrativ* auch in Gemeinden mit niedrigem Professionalisierungsgrad geäußert. Hier stehen vor allem die Ressourcen im Vordergrund, über welche die Milizexekutivmitglieder aufgrund ihrer beruflichen Verankerung in der lokalen Wirtschaft respektive im sonstigen Berufsleben verfügen. Die aus diesen Kompetenzen und Ressourcen abgeleiteten Handlungsrationale lassen sich als passiv in einem liberalen Sinn einordnen, dienen doch die beruflichen Netzwerke der Exekutivpolitikerinnen und -politiker vor allem der Vereinfachung der privaten Planung.

Das *Effizienzennarrativ* taucht – wenig überraschend – in Gemeinden mit wenig professionalisierten und liberal geprägten passiven Handlungsrationalen in unterschiedlichsten Aussagen auf. Der Fokus dieser Aussagen liegt hinsichtlich der Professionalisierung der administrativen Abteilungen, der politischen Institutionen, aber auch bezüglich der externen Planungsfirmen auf der möglichst effizienten Organisation von entwicklungspolitischen Entscheidungsprozessen. Dabei geht es erstens darum, als Gemeinde für private Bauwillige möglichst effiziente, schnelle und faire Bewilligungsverfahren anbieten zu können, die im Optimalfall durch zusätzlich geschaffene Anreize bezüglich der Maximalbauhöhe, bestimmter Nutzungsformen und proaktiver öffentlicher Erschließungsleistungen möglichst rasch zur Entwicklung von Neubauprojekten führen.

*Tabelle 15: Geäußerte Narrative zur Professionalisierung, daraus abgeleitete Handlungsrationale und Fundorte in den Untersuchungsgemeinden*

	NARRATIV-TYPEN	KONKRETE GEÄUßERTE NARRATIVE	ART DER ABGELEITETEN HANDLUNGSRATIONALE	FUNDORTE
mittlere/ hohe Pro- fessionali- sierung	Kompetenz	Öffentliche Handlungsspielräume durch administrative und exekutivpolitische Ressourcen  Einschätzbarkeit, Repräsentation und Versachlichung der Politik durch Parlamentsbetrieb  Parlament als Bremse  Öffentliche Handlungsspielräume durch zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen externer Planungsbüros	Reaktive und proaktive Handlungsrationale  Reaktive Handlungsrationale  (--)  Reaktive und proaktive Handlungsrationale	Uster, Wetzikon, Arbon, Rorschach, St. Margrethen  Uster, Arbon  Uster, (Rorschach)*  Uster, Wetzikon, Arbon, Rorschach, St. Margrethen
	Effizienz	Komplexe administrativ-politische Organisation als Hemmer effizienter Planungsrbeit	(--)	Uster
	Kompetenz	Milizsystem als Ressource	Passive Handlungsrationale in liberaler Manier**	Affoltern, Visp, Naters
	Effizienz	Effiziente, schlanke administrativ-politische Organisation als Vorteil/Markenzeichen  Versachlichung und Repräsentation durch Gemeindeversammlung als Effizienzkriterien	Passive Handlungsrationale in liberaler Manier  Passive Handlungsrationale in liberaler Manier	Affoltern, Hedingen, Visp, Naters, Rorschach  Affoltern, Visp, Naters
wenig Pro- fessionali- sierung		Effiziente Planungsarbeit durch externe Planungsbüros	Passive Handlungsrationale	Naters, Affoltern
	Überforderung	Fehlende administrativ-politische Ressourcen führen zu weniger genutzten Interventionsspielräumen	Passive Handlungsrationale	Hedingen, Visp, (Affoltern, Naters)*
* Gemeinden in Klammern: Narrativ wurde nur in Ausnahmefällen beobachtet oder nicht als dominant interpretiert ** Keine Interviewaussagen vorhanden, die diese Narrative mit den Handlungsrationalen verknüpfen, lediglich interpretative Einschätzung				

Quelle: eigene Darstellung.

Häufig wird die konkrete Projektplanung in einem liberalen Staatsverständnis den privaten Entwicklungsfirmen überlassen. Eine zusätzliche Professionalisierung der Verwaltung oder der Exekutive ist in dieser Wahrnehmung, die vor allem durch Exekutivpolitikerinnen und -politiker und weniger durch Verwaltungsangestellte geäußert wird, nur dann notwendig, wenn die Bewilligungsverfahren nicht mit der Anzahl neu eingereichten Baugesuche Schritt halten können.

Aus Sicht dieser Effizienzargumentation sind zweitens Stadtplanungsstellen nicht zwingend notwendig, da strategische Planungsschritte auch von der Exekutive beschlossen werden können. Diese Beschlüsse sind aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner zudem noch realitätsnäher und so eher im Sinne der privaten Entwicklung. Auch Vollzeitämter der Exekutive sowie Gemeindeparlamente werden als nicht notwendig und zu teuer beschrieben. Die Rolle der kommunalen Legislative wird drittens zugespitzt so definiert: Bei guter Informationspolitik und Organisation auf Seiten der Exekutive werden auch große Bauprojekte sowie signifikante Änderungen der lokalen Bau- und Zonenordnung respektive des Baureglements von der kommunalen Legislative durchgewinkt. Zu den letzten Argumenten des *Effizienz narratives* gehören schließlich Aussagen, die zugunsten der Effizienz und Schnelligkeit von Entscheidungen sowie einer der KMU ähnlichen Organisationsform der Exekutive möglichst wenig legislative Mitsprache präferieren. Interessanterweise sind solche Äußerungen nur in Gemeinden mit Vollzeitämtern der Gemeindepräsidien zu finden, die ansonsten zumindest reaktive, wenn nicht gar proaktive Handlungsrationale zeigen.

Der *Überforderungsnarrativ* schließlich wird dann geäußert, wenn aus Sicht des Verwaltungspersonals zu wenige administrative Ressourcen vorhanden sind. Hier geht es vor allem um die fehlenden zeitlichen und personellen Ressourcen für strategische Raumplanung sowie für die reaktivere Handhabung einzelner Baugesuche – wahrgenommene juristische Spielräume können dadurch teilweise nicht ausgenutzt werden. Auch in Bezug auf die Milizexekutive wird dieses Narrativ – ebenfalls meistens von den Verwaltungsangestellten – zum Ausdruck gebracht. Hier spielen die fehlenden zeitlichen Ressourcen von voll berufstätigen Exekutivmitgliedern eine Rolle. Zudem ist aber auch fehlendes fachliches *Know-how* ein Problem, denn aus fehlenden administrativen und exekutiven Ressourcen resultiert die Unmöglichkeit, strategische Visionen zu erarbeiten, größere private Entwicklungsprojekte kritisch zu begleiten oder eigene Projekte zu entwickeln. Mit der Überforderung können passive Handlungsrationale in Verbindung gebracht werden.

### 8.3 WEITERE MÖGLICHE ENTSTEHUNGSBEDINGUNGEN

Bereits im Theorieteil diskutierte ich weitere mögliche Entstehungsbedingungen (vgl. Abschnitt 3.2.3), die nun auch in der empirischen Analyse wieder anzutreffen sind. Wie sich zeigen wird, sind weitere Entstehungsbedingungen durchaus relevant – jedoch nicht als einzelne Erklärungsstränge, sondern häufig gekoppelt an die ökonomische Situation einer Gemeinde und ihren Professionalisierungsgrad. Diese Beobachtungen stärken das Argument, dass vor allem diese beiden strukturell-institutionellen Faktoren als Entstehungsbedingungen für Formen der lokalen *Governance* als bedeutend einzustufen sind.

#### Einfluss der höheren Staatsebenen

Kantonale oder nationale Gesetze können einen relativ großen Einfluss auf die kommunale Raumordnungspolitik haben. Vor allem die kantonalen raumplanerischen Vorgaben (formuliert in den *kantonalen Richtplänen*) strukturieren die kommunalen Handlungsspielräume stark. Wie im Theorieteil vermutet, sind jedoch die beobachtbaren Unterschiede in der Richtplanungspraxis zwischen den Kantonen nicht allzu groß. In allen Gemeinden äußern die Interviewpartnerinnen und -partner diesbezüglich, dass künftige Umzonungen von Agrar- zu Bauland aufgrund der kantonalen Restriktionen nicht möglich sein werden. Es verfügen alle untersuchten Gemeinden (außer Rorschach) zum Untersuchungszeitpunkt auch über Baulandreserven, was an Bauprojekten zu beobachten ist, die auf der grünen Wiese entstanden. Dies lässt auf einen relativ ähnlichen Einfluss der jeweiligen *kantonalen Richtplanungen* auf die kommunale Raumordnungspolitik schließen, die im Vergleich zu den deutlich stärker divergierenden siedlungshistorischen und naturräumlichen Gegebenheiten keine große Rolle spielen. Ich gehe anhand der Interviewaussagen zudem davon aus, dass die Datenerhebung der vorliegenden Untersuchung zeitlich in einen Paradigmenwechsel nationaler und kantonaler Raumplanung fällt (was die Inkraftsetzung des neuen nationalen Raumplanungsgesetzes und die immer restriktiveren *kantonalen Richtpläne* zeigen). Alle untersuchten Gemeinden (außer Naters, wo relativ große Baulandreserven vorhanden sind) müssen demnach hauptsächlich in ihrem Bestand wachsen, was sich künftig mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit aufgrund des höheren Konfliktpotenzials auf die Form der lokalen *Governance* niederschlagen wird.

Relevant sind die Unterschiede in der kantonalen Praxis der Raumordnung für die lokale *Governance* auch dann, wenn Gemeinden, die in den letzten Jahrzehnten stark Bauland einzonen konnten, heute im Vergleich zu ihren sparsameren Nachbargemeinden größere Spielräume hinsichtlich neuer Projekte aufweisen. In den untersuchten Gemeinden trifft dies vor allem auf Naters zu, wo mehr als ein Drittel der gesamten kommunalen Bauzonen noch unbebaut sind. Da solche Einzonungen

in allen untersuchten Gemeinden spätestens Ende der 1990er Jahren passierten, kann über die konkreten Gründe für die »Einzonung auf Vorrat« und vor allem deren Absolution durch die Kantone an dieser Stelle nur spekuliert werden. Denkbar sind auf jeden Fall passiv-liberale lokale und kantonale Handlungsmotive, was hinsichtlich der großen Bauzonenreserven in Naters mit der dortigen Form der lokalen *Governance* zusammenpasst.

Bezüglich der von den Kantonen zur kommunalen Raumordnung vorgegebenen Policy-Instrumente zeigt sich in der Analyse ebenfalls der anfängliche Verdacht, dass sich die instrumentellen Möglichkeiten zwischen Gemeinden in unterschiedlichen Kantonen (außer hinsichtlich der Benennung der Instrumente) nicht groß unterscheiden. Die Art und Weise der Nutzung der verschiedenen Policy-Instrumente unterscheidet sich zwischen den Kantonen nicht wesentlich, sondern vielmehr durch die unterschiedlichen ökonomischen Situationen und Professionalisierungsgrade beziehungsweise die daraus entstehenden *Governance*-Formen. Weiter unterscheidet sich die Instrumentenpalette durch die teilweise nicht vorhandene Möglichkeit zur Auferlegung von *Gestaltungsplanpflicht*. Ob der in St. Margrethen und Rorschach beobachtete Aufbau von informellen und formellen öffentlich-privaten Netzwerken das Resultat dieser fehlenden Möglichkeit ist, kann nicht abschließend beantwortet werden. Netzwerke können einem ähnlichen Handlungsrationale dienen wie die *Gestaltungsplanpflicht*, indem versucht wird, private Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer entweder mit ihren Nachbarn oder mit der Bauverwaltung in Austausch bezüglich der Neuplanung ihrer Grundstücke zu bringen. Abgeschwächt werden kann dieses Argument aufgrund der Tatsache, dass für den Aufbau von *Netzwerken* wie für die Auferlegung von *Gestaltungsplanpflicht* mindestens teilweise professionalisierte Verwaltungen oder Exekutiven notwendig sind.

Die wichtigsten beobachteten kantonalen Unterschiede entstehen durch die unterschiedliche politische Kultur und eine gewisse Pfadabhängigkeit der Vollzeitämter für die Gemeindepräsidien in der Ostschweiz. Diese Problematik kann – wie bei der Fallauswahl bereits diskutiert – nur durch eine Minimierung der Aussagekraft der empirischen und theoretischen Schlussfolgerungen in den Kapiteln 9 und 10 entschärft werden.

Als deutlich relevanter wird von den Befragten der Steuerwettbewerb beschrieben – dessen grundlegende Mechanismen ebenfalls den überlokalen staatlichen Ebenen entstammen. Sichtbar wird dessen Relevanz hauptsächlich in den kommunalen Wachstumszielen, die von den Befragten mehrheitlich geäußert werden. In allen Gemeinden (außer in Hedingen) ist weiteres Wachstum ein wichtiges Strategieziel. Dabei kann es sich um die Aufwertung des Ortszentrums handeln, um das Ermöglichen höherer Ausnutzungsziffern als Anreize für private Investorinnen und Investoren, um den Wunsch nach Wohnungen im oberen Segment oder um verkehrsplanerische Maßnahmen, welche die Erschließung von Bauland vereinfachen. Meist implizit – aber auch in vielen Interviews explizit – verbirgt sich hinter diesen

Agendazielen der Wunsch nach der Verbesserung der kommunalen Finanzen durch den Zuzug von sozioökonomisch besser gestellten Einwohnerinnen und Einwohnern, was eine Absenkung des kommunalen Steuerniveaus im Vergleich zu den Nachbargemeinden ermöglicht. Solche Ziele zeigen die starke Ausrichtung der lokalen Handlungsrationale an den Mechanismen des interkommunalen Steuerwettbewerbs.

Sichtbar wird die starke lokale Ausrichtung auf finanzielles Wachstum neben den Agendazielen auch an den Handlungsrationalen, welche die lokalen Akteurinnen und Akteure mit der ökonomischen Situation in Verbindung bringen, in der sich ihre Gemeinde befindet. Vor allem drei Narrative zeigen hier, wie lokale Maßnahmen an der Wettbewerbslogik der kantonalen Steuergesetzgebungen ausgerichtet werden. Erstens resultiert die Zielkongruenz zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren aus passiven Gemeinden mit liberaler Prägung unter anderem aus der positiven Wahrnehmung des ökonomischen und bevölkerungstechnischen Wachstums, das dem öffentlichen Streben nach höheren Steuereinnahmen in die Hände spielt. Größere Neubauprojekte, die eine relevante Erhöhung des Steuersubstrates ermöglichen, sind in gewollt passiv handelnden Gemeinden einfacher realisierbar. Gleichzeitig werden private Investitionen vor allem dann getätigt, wenn gewisse Profitraten erreicht werden können, was in Gemeinden mit niedrigerem Steuerniveau aufgrund des potenziellen Zuzugs besser gestellter Bewohnerinnen und Bewohner als wahrscheinlicher beschrieben wird.

Das zweite Narrativ, das die Ausrichtung am interkommunalen Steuerwettbewerb ins Zentrum rückt, ist die Notwendigkeit zum (pro-)aktiven Handeln, wenn sich eine Gemeinde in finanziellen Schwierigkeiten befindet. Die proaktive Integration der privaten Interessen in die politischen Agendaziele und die Entwicklungsprozesse hat aus Sicht der Interviewten das vorrangige Ziel, die Wahrscheinlichkeit privater Investitionen zu erhöhen, die in Schrumpfungssituationen als umso wichtiger wahrgenommen werden. Private Investitionen sind praktisch die einzige Möglichkeit, den Teufelskreis aus sinkenden Steuereinnahmen und Bodenpreisen sowie der ansteigenden Kosten im Sozialbereich durch den Zuzug von sozioökonomisch schwächeren Bevölkerungsschichten zu durchbrechen.

Das dritte Narrativ, das die Wichtigkeit des Steuerwettbewerbs aufzeigt, verknüpft die öffentlichen Handlungsspielräume mit der finanziellen Situation einer Gemeinde. Es zeigt sich, dass reaktive Tätigkeiten, die auf gegenläufigen öffentlichen und privaten Interessen basieren, nur in finanziell gesunden Gemeinden häufig geäußert werden. Starke reaktive öffentliche Interventionen können sich demnach nur Gemeinden leisten, in denen ein Wettbewerb zwischen privaten Investorinnen und Investoren vorkommt. Dieser Wettbewerb ermöglicht eine gewisse Unabhängigkeit der öffentlichen Hand von einzelnen privaten Investorinnen und Investoren, die in ökonomischen Wachstumssituationen durch die höhere Zahl an Investitionswilligen eher erreicht werden kann.

Diese drei Narrative zeigen die Wichtigkeit des interkommunalen Steuerwettbewerbs hinsichtlich der gewählten Handlungsrationale. Eine relativ starke Beeinflussung der lokalen *Governance* durch den Steuerwettbewerb wird somit nachvollziehbar. Der Steuerwettbewerb ist jedoch keine zusätzliche Entstehungsbedingung für lokale *Governance*, da diese Narrative zeigen, dass seine Einflüsse auf die Formen lokaler Zusammenarbeit mit dem Fokus auf die ökonomische Situation bereits weitestgehend erfasst werden konnten.

Schließlich sind die nationalen Programme hinsichtlich der Raumordnung in Agglomerationsräumen ebenfalls von einer gewissen Relevanz für die untersuchten Gemeinden. In den Interviews aus Arbon und Rorschach sind es vor allem die nationalen Instrumente (es werden lediglich *Agglomerationsprogramme* und *Projets urbains* genannt, *Modellvorhaben* sind kein Thema in den untersuchten Gemeinden), die als wichtige erachtet werden, am Rande werden sie auch in Wetzikon und Uster erwähnt. Die Interviewaussagen lassen den Schluss zu, dass eine erfolgreiche Nutzung dieser nationalen Instrumente nur dann gelingt, wenn auch eine gewisse Professionalisierung der Administration oder Exekutiv-Vollzeitämter vorhanden ist. Vor allem letzteres scheint wichtig zu sein, wenn es der Gemeinde darum geht, ein kommunales Projekt innerhalb eines *Agglomerationsprogrammes* regional zu verankern, um so überhaupt die Chance für eine nationale Finanzierung zu erhalten (vgl. z.B. die Neuplanung der *Kantonsstraße* in Arbon).

### **Direktdemokratische Mitsprache und kommunale Opposition**

Die lokalen direktdemokratischen Instrumente werden – obwohl in den Interviews erfragt – von den lokalen Akteurinnen und Akteuren als relativ irrelevant eingeschätzt. Grundsätzlich müssen in allen Gemeinden Neuerungen der *Bau- und Zonenordnung* entweder in Urnenabstimmungen oder an den Gemeindeversammlungen legitimiert werden. Außer in Ausnahmefällen sind diese Abstimmungen jedoch gemäß den Interviewaussagen Formsache. Auch kommunale Volksinitiativen sind nicht wirklich relevant. Es gibt aber doch Beispiele, in welchen die Stimmbürgerinnen und -bürger nicht mit den Plänen der Exekutive und der Verwaltung einverstanden waren: So lehnte die Bevölkerung in St. Margrethen anhand einer Urnenabstimmung eine Teilrevision des *kommunalen Baureglements* zu einer Neueinzonung von Agrarland ab, was ein Neubauprojekt am Ortsrand verunmöglichte. In Wetzikon scheiterte die Idee eines Kongresszentrums bereits in der Frühphase, als die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung nicht für die Vorlage der Exekutive eintraten.

Weitere relevante Einflüsse der Nutzung direktdemokratischer Instrumente auf die beobachteten Formen der lokalen *Governance* können im Großen und Ganzen nicht beobachtet, aber auch nicht abgeschätzt werden. Denn ob das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente generell einen Einfluss auf lokalpolitische Ent-

scheidungen hat (ähnlich der Referendumsmacht auf kantonaler oder nationaler Ebene), kann mit dem vorliegenden Forschungsdesign nicht eruiert werden.

Was die Interviewpartnerinnen und -partner häufiger erwähnen, sind Einzelpersonen oder kleine lokalpolitische Gruppen, die sich in Zeitungsartikeln, Leserbriefen, auf Veranstaltungen oder in direktem Kontakt mit Exekutive oder Verwaltung gegen die starke Wachstumsorientierung ihrer Gemeinden wenden. Auf der einen Seite kommt solche Opposition aus links-grünen Kreisen. Andererseits sind aber auch alteingesessene Einwohnerinnen und Einwohner mit eher wertkonservativen Einstellungen Ursache für oppositionelle Aussagen und Handlungen. Einzelpersonen oder kleinere Oppositionsgruppen, die gegen die aktuelle Entwicklung kämpfen, erwähnen die Interviewpartnerinnen und -partner aus Uster, Affoltern, Hedingen, Rorschach und St. Margrethen. Ihr Einfluss wird von denselben Personen aber als eher gering eingeschätzt, vor allem, wenn sie mit den Bevölkerungsinteressen verglichen werden, die die Exekutive und Verwaltung in ihrer raumwirksamen Arbeit unterstützen.

### **Politische Einstellung der Lokalpolitikerinnen und -politiker**

Die politischen Einstellungen der kommunalen Exekutiven spielen eine gewisse Rolle, wenn es um die Erklärung der Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen lokaler *Governance* geht. Der Interpretation dieses Zusammenhangs müssen jedoch zwei Bemerkung vorangeschickt: Erstens werden alle untersuchten Gemeinden zum Untersuchungszeitpunkt anteilmäßig von bürgerlichen Exekutiven regiert, was der Beobachtung Ladners (2008) entspricht, dass linke Parteien in den kleinen und mittleren Gemeinden der Schweiz tendenziell deutlich weniger vertreten sind. Lediglich in Uster waren zum Untersuchungszeitpunkt zwei linke Exekutivmitglieder zu finden – in den übrigen Gemeinden gibt es maximal ein linkes Exekutivmitglied. Die Gemeindepräsidien waren dabei parteipolitisch folgendermaßen besetzt: In Uster und Hedingen präsidierten Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei (SP) die Exekutive. Die Walliser Gemeinden sind fest in Hand der Christlich-demokratischen Volkspartei (CVP), während die FDP. Die Liberalen die Gemeindepräsidenten in Arbon, Wetzikon und Affoltern stellt. In Rorschach gehört der Gemeindepräsident der Schweizerischen Volkspartei (SVP) an. St. Margrethens Exekutive wird von einem wirtschaftsnahen Parteilosen geführt.

Zweitens ist den Interviewaussagen zu entnehmen, dass – wie bereits im Kapitel 8.2.2 beschrieben – die Einflüsse der Exekutivmitglieder ohne Vollzeitämter in die raumwirksamen Prozessen deutlich schwächer sind als in Gemeinden, in denen Vollzeitpräsidien vorhanden sind. Beobachtbar ist dies in Gemeinden mit Milizexekutiven unter anderem an den teilweise fehlenden oder nur ausnahmsweise geäußerten narrativen Verknüpfungen von konkreten Handlungen der Exekutivmitglieder in raumwirksamen Prozessen. Trotzdem können interpretative Zusammenhänge zwischen der politischen Einstellung der Exekutivmitglieder und der jeweiligen



Formen der lokalen *Governance* hergestellt werden: Die passive Haltung der Hedinger Exekutive gegenüber dem Kanton (als man sich gegen ein Lobbying auf kantonaler Ebene zugunsten der Einzonung des Gebiets *Schurten* entschied) kann auf die politische Einstellung des Gemeindepräsidenten zurückgeführt werden. Auch die Überforderung der Gemeinde und der Wunsch nach stärker reaktiven kommunalen Interventionen können die Folge der politischen Einstellung des Gemeindepräsidenten sein. Ähnliches gilt für die pointiert liberal geprägte und darum passive Haltung der Exekutive in Affoltern. Die beiden Walliser Gemeinden – die sich hinsichtlich der (künftigen) Rolle der öffentlichen Hand zunehmend unterscheiden (Visp will mehr Interventionsmöglichkeiten, Naters mittels liberaler Passivität steuern), jedoch fast nicht bezüglich der parteipolitischen Zusammensetzung ihrer Exekutive – lassen hinsichtlich des Einflusses der parteipolitischen Interessen keine weiteren Erklärungen zu. Es ist aufgrund dieser heterogenen Situation nicht möglich, abschließende Aussagen darüber zu machen, wie sich die parteipolitischen Einstellungen der Exekutivmitglieder auf die Unterschiede innerhalb der beiden Erklärungen für passive *Governance* auswirken.

Was sich bereits aus den Resultaten der nicht-professionalisierten Gemeinden schließen lässt, zeigt sich stärker in den größeren Untersuchungsgemeinden. In den Gemeinden mit Vollzeitgemeindepräsidien sind die politischen Interessen der Exekutivmitglieder zwar relevant, aber sie entsprechen nicht zwingend den Interessen, die intuitiv gewissen parteipolitischen Positionen zugeschrieben werden. Vielmehr zeigt sich, dass verschiedene individuelle Staatsverständnisse, die den Gemeindepräsidenten zugeschrieben werden beziehungsweise von ihnen selbst geäußert werden, eine relevante Rolle spielen. Denn es weisen nicht nur linke Lokalpolitikerinnen und -politiker, sondern auch bürgerliche Exekutivmitglieder ihrer Gemeinde eine starke und reaktive Rolle zu. Zwei Erklärungen für diese Beobachtung sind anhand der Interviewaussagen ableitbar. Erstens lässt sich ein Zusammenhang zwischen dem Staatsverständnis der Exekutivmitglieder und dem Vollzeitpensum für das Gemeindepräsidium ableiten: Sind Exekutivmitglieder im Vollamt tätig, dann nutzen vor allem bürgerliche Politikerinnen und Politiker die Ressourcen und Kapazitäten ihres Amtes, um Einfluss auf die kommunalen Rauordnungsprozesse zu nehmen – egal ob ihre jeweilige parteipolitische Haltung staatsinterventionistische und darum reaktive Maßnahmen grundsätzlich begrüßen würde oder nicht. Diese Beobachtung kann anhand der Interviewaussagen für Arbon, Rorschach und St. Margrethen als stimmig bezeichnet werden.

Zweitens werden in meinen Untersuchungsgemeinden nur bürgerliche Politikerinnen und Politiker als »Macher«-Typen bezeichnet. Dabei wird diesen Personen ein starkes Verantwortungsgefühl für »ihre« Gemeinde zugeschrieben, das sich in einem als überdurchschnittlich wahrgenommenen persönlichen Engagement für öffentliche Interessen äußert. Weiter lassen die Interviewaussagen darauf schließen, dass bürgerliche Vollzeitexekutivmitglieder deutlich forcierter informelle öffent-

lich-private Netzwerke aufbauen, die sich auf konkrete raumrelevante Projekte beziehen (zu beobachten in allen Ostschweizer Gemeinden) statt auf strategische Ziele (wie in Uster).

Grundsätzlich zeigen diese Ausführungen, dass die parteipolitische Färbung der lokalen Politik zwar in Einzelfällen zusätzliches Erklärungspotenzial für die Entstehung unterschiedlicher Formen von lokaler *Governance* geben kann. Es ist aber schwierig, systematische Zusammenhänge als einzelne Erklärungsstränge zu isolieren. Einerseits lassen die Interviewaussagen den Schluss zu, dass das Vorhandensein und Ausnutzen der vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten von Vollzeitämtern relevanter sind als das individuelle zusätzliche Engagement einzelner Exekutivmitglieder. Gleiches gilt für die jeweilige ökonomische Situation: Die Interpretation, dass Lokalpolitikerinnen und -politiker in Vollzeit in ökonomisch schwierigen Situationen deutlich aktiver auftreten als in Wachstumssituationen, ist aufgrund der Interviewaussagen zulässig. Trotzdem ist es bemerkenswert, dass bürgerliche Vollzeitpolitikerinnen und -politiker lokal mit viel Engagement und hinsichtlich reaktiver staatlicher Interventionen positiv gestimmt auftreten.

Andererseits ist der Schluss zulässig, dass auch die Professionalisierung der Verwaltung die Parteifärbung der Exekutive bis zu einem gewissen Grad überprägt. Liberal besetzte Gemeindepräsidien stellen sich hinter die reaktiven Handlungsrationale der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Eine Ausnahme sind von der Verwaltung vorgeschlagene reaktive kommunale Handlungen wie *Bodenpolitik*, die von liberal eingestellten Exekutiven respektive deren Vorsitzenden in den untersuchten Gemeinden allesamt anscheinend nicht goutiert werden.

## 8.4 FAZIT: ÖKONOMISCHE SITUATION UND PROFESSIONALISIERUNG ALS BEDINGUNGEN

Im vorliegenden Kapitel zeigte ich, wie die Interviewpartnerinnen und -partner in den neun Untersuchungsgemeinden die ökonomische Situation ihrer Gemeinde sowie den jeweiligen administrativ-politischen Professionalisierungsgrad hinsichtlich der (nicht) gegebenen lokalen Handlungsspielräume interpretieren und daraus Handlungsrationale für die lokale öffentlich-private Zusammenarbeit ableiten. Die Ende des Kapitels 7 aufgezeigten kovariaten Zusammenhänge zwischen den strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen konnten in diesem Kapitel genauer analysiert und kausal anhand der Interviewaussagen zusammengeführt werden.

Zusammenfassend können hinsichtlich der drei beschriebenen Formen lokaler *Governance* folgende Schlüsse gezogen werden: Meine Interviewpartnerinnen und -partner verknüpfen reaktive und proaktive Formen lokaler *Governance* vor allem mit einer gewissen administrativ-politischen Professionalisierung. Die lokalen Ak-

teurinnen und Akteure begründen reaktives und proaktives *Governance*-Handeln mit den vorhandenen personellen, fachlichen und zeitlichen Handlungsspielräumen, die erst durch strategisch ausgerichtete Verwaltungsstellen oder Vollzeitpensen der Exekutive (zumindest des Gemeindepräsidentenamts) erreicht werden können. Nur so scheint es möglich, entweder bei öffentlich-privaten Zielkonflikten in private Planungsprojekte zu intervenieren (reaktive *Governance*) oder private Interessen proaktiv und langfristig in lokalpolitische Entscheidungsprozesse einzubinden.

Proaktive lokale *Governance* ist im Vergleich zur reaktiven *Governance* nur in Gemeinden zu beobachten, die sich finanziell in einer schwierigen Lage befinden. Hier zeigen die geäußerten Narrative, dass die lokalen Akteurinnen und Akteure davon ausgehen, dass lediglich (pro-)aktives öffentliches Handeln ein gangbarer Weg aus der finanziellen Misere sinkender Steuereinnahmen und abnehmender privater Investments ist. Notwendig für ein solches Handeln sind neben der politischen Professionalisierung niedrigere Bodenpreise, die ein proaktives Eingreifen der Gemeinde in den Liegenschaftsmarkt ermöglichen. Starke Interventionen der öffentlichen Hand *ohne* Bodenpolitik können demgegenüber eher in finanziell gesunden Gemeinden beobachtet werden. Die Interviewpartnerinnen und -partner begründen diesen Zusammenhang mit der kleineren Abhängigkeit von einzelnen privaten Investorinnen und Investoren: Verärgert man einen Bauwilligen mit zu starken öffentlichen Auflagen, so sorgt der ökonomische Wachstumsdruck dafür, dass sich auch andere potenzielle Investorinnen und Investoren finden lassen, die auszuhandelnde Kompromisse eher eingehen würden.

Während für reaktive und proaktive Handlungsrationale eine gewisse administrativ-politische Professionalisierung und ein ökonomischer Druck (in beide Richtungen) in der Wahrnehmung der interviewten lokalen Akteurinnen und Akteure notwendig sind, werden ökonomische Herausforderungen bei gleichzeitigem Fehlen administrativer Kapazitäten als Ursache für passive *Governance* beschrieben. Passive Handlungsrationale entstehen demzufolge dann, wenn öffentliche Agendaziele zwar grundsätzlich vorhanden sind, aber die fachlichen, personellen oder zeitlichen Ressourcen und Kapazitäten fehlen respektive die ökonomische Situation als Überforderung für die Gemeindebehörden wahrgenommen wird, um die Agendaziele entweder zu konkretisieren oder sie gegenüber anderslautenden privaten Interessen durchzusetzen.

Passive *Governance*, die sich durch eine von den Behörden gewollte liberale Nichtintervention auszeichnet, ist schließlich aus Sicht der interviewten Personen die Folge einer öffentlich-privaten Zielkongruenz hinsichtlich der anstehenden raumwirksamen Projekte. Für liberale Handlungsrationale wird eine administrativ-politische Professionalisierung von den lokalen Akteurinnen und Akteuren nicht als notwendig erachtet – sie wird vielmehr aus Kosten- und Effizienzgründen eher noch vermieden, um das kommunale Steuerniveau nicht zusätzlich zu belasten und

um die administrativen Baubewilligungsprozesse möglichst rasch abwickeln zu können.

Die abschließende Diskussion weiterer möglicher Entstehungsbedingungen ergab, dass Einflüsse, ausgehend von gesetzlichen Grundlagen höherer staatlicher Ebenen und von der politischen Einstellung der Exekutivmitglieder, eine gewisse Rolle für die Entstehungsbedingungen verschiedener Formen lokaler *Governance* spielen. Die Wichtigkeit der ökonomischen Situation und des administrativ-politischen Professionalisierungsgrads zeigt sich jedoch auch hier: So sind die Möglichkeiten, Geldquellen auf höheren staatlichen Ebenen anzuzapfen, nur unter der Bedingung einer gewissen administrativ-politischen Professionalisierung möglich (wie reaktiv oder proaktiv orientierte Exekutivpolitikerinnen und -politiker). Fachliche, personelle und zeitliche Ressourcen sind die Grundlage für Erfolg versprechende Interventionen oder den Aufbau von formellen und informellen öffentlich-privaten Netzwerken.

Der interkommunale Steuerwettbewerb – dessen gesetzliche Grundlagen ebenfalls auf höheren staatlichen Ebenen anzusiedeln sind – spielt für die Gemeinden eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, wie öffentlich-private Austauschprozesse organisiert werden. Mein Fokus auf die ökonomische und finanzielle Situation einer Gemeinde macht eine separate Analyse des interkommunalen Steuerwettbewerbs als Entstehungsbedingung für verschiedene Formen lokaler *Governance* jedoch zu einem großen Teil überflüssig. Die Handlungsspielräume, die sich aus den verschiedenen ökonomischen und finanziellen Situationen (nicht) ergeben, werden von den lokalen Akteurinnen und Akteuren in den Untersuchungsgemeinden argumentativ sowieso häufig mit einem wahrgenommenen Wachstumszwang im Rahmen des interkommunalen Wettbewerbs verknüpft.

Die hier präsentierten Entstehungsbedingungen unterschiedlicher Formen lokaler *Governance* sind in den nächsten beiden Kapiteln weiterhin ein Thema: Ich werde die eben diskutierten Resultate zuerst empirisch und dann theoretisch von den neun Untersuchungsgemeinden abstrahieren. Zuerst zeige ich im Kapitel 9, wie sich die unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* auf verschiedene Aspekte der gebauten Umwelt auswirken. Die Abhängigkeit der Gemeinden von privaten Interessen, die sich aus der ökonomischen Situation und der fehlenden Professionalisierung ergibt, ist da genauso Thema wie die kommunalen Handlungsspielräume, die sich in guten ökonomischen Situationen sowie durch eine gewisse Professionalisierung ergeben und helfen, öffentliche Interessen auch gegen den Willen privater Investorinnen und Investoren durchzusetzen.

Das Kapitel 10 ist schließlich der theoretischen Abstrahierung der beobachteten Formen lokaler *Governance* gewidmet. Das Ziel ist die theoretische Abhandlung einer Typologie, die auf den drei beschriebenen Formen lokaler *Governance* basiert und deren Entstehungsbedingungen sie klären möchte.



## 9. Der *Outcome* suburbaner *Governance*: Siedlungsqualitäten und -potenziale

---

Wie in den letzten beiden Kapiteln gezeigt, unterscheiden sich die beobachtbaren Formen lokaler *Governance* zwischen den neun Untersuchungsgemeinden beträchtlich. Nun geht es mir darum, Antworten auf meine dritte Forschungsfrage zu finden, die danach fragt, ob und wie die lokale *Governance* mit der heutigen suburbanen Siedlungslandschaft in Zusammenhang steht. Dieser Abschnitt hat demnach das Ziel, die drei Formen lokaler *Governance* mit ihrem *Outcome* in Verbindung zu bringen. Konkret heißt das, dass ich die Formen lokaler *Governance* mit der gebauten Umwelt respektive mit der ihr zugesprochenen Qualität in Verbindung bringe.

### 9.1 EINLEITENDE BEMERKUNGEN UND FOKUS

Der Schluss von einzelnen Interviewaussagen auf die gebauten Projekte sowie von der *kollektiven* Form der lokalen *Governance* auf die gebaute Umwelt ist methodisch grundsätzlich nicht einfach. Denn erstens muss davon ausgegangen werden, dass einige – auch wichtige – Entwicklungsprojekte, die in den Gemeinden in den letzten Jahren realisiert wurden, nicht in den Interviewaussagen auftauchen. Zweitens ist die Beschreibung von Projekten sowie die Zuschreibung von Qualitätsattributen jeweils eine persönliche Interpretation der Objekte und Zeichen, die einem bestimmten Entwicklungsprojekt zugeordnet werden. Dies führt wiederum dazu, dass Entwicklungsprojekte hinsichtlich ihrer Qualität unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werden. Schließlich sind Interviewaussagen zu den einzelnen Projekten zwar vorhanden, werden aber teilweise nur am Rande oder nur von einzelnen Interviewpartnerinnen oder -partnern geäußert.

Die hier präsentierten Resultate sind demzufolge Interpretationen, Zuspitzungen und Verallgemeinerungen. Diese gründen einerseits auf den Interviewaussagen und andererseits auf den Begehungen, die im Rahmen der drei Design Studios in unserem Forschungsprojekt gemeinsam mit lokalen Politikerinnen und Politikern, Pla-

nerinnen und Planern, mit externen Architektinnen und Architekten sowie teilweise auch mit Verantwortlichen der privaten Investorengruppen durchgeführt wurden (vgl. die Ausführungen im Methodenkapitel 4.2).

Doch auf welche Art von Projekten respektive Qualitäten fokussiere ich? Es stellte sich im Laufe der Datenerhebung und -analyse heraus, dass die Interviewfrage, was Qualität im Siedlungsraum ausmacht und wo neue Qualitäten geschaffen werden sollten, unterschiedlich, aber mit immer wieder ähnlichen Themen beantwortet wurde. Ein Resultat – auf dem die weiteren Aussagen dieses Kapitels beruhen – ist die festgestellte Häufigkeit der Nennung gewisser Themen von Siedlungsqualität, die in Agglomerationsgemeinden gefördert werden sollen. Dabei fokussiere ich mich auf die drei meistgenannten Themen: Erstens erwähnten fast alle Interviewpartnerinnen und -partner die Wichtigkeit öffentlich zugänglicher und nutzbarer Räume. Zweitens wurden das Vorhandensein sowie die Förderung von Verkehrswegen genannt, die dem Langsamverkehr dienen. Als dritter Punkt scheint Grünraum in jedweder Form als Kriterium für qualitativ hochwertige Siedlungen wahrgenommen zu werden. Auf diese drei Themen der Siedlungsqualität gehe ich in diesem Kapitel ein, wenn ich die Formen lokaler *Governance* mit ihrem *Outcome* in der gebauten Realität in Verbindung bringe. Interessanterweise entsprechen diese drei Kriterien in gewissem Maß einigen der Kernkriterien der »europäischen Stadt«, mit denen auch im Architekturdiskurs die notwendige Aufwertung (vgl. Angélil *et al.* 2013) – oder gar der Umbau mittels geschlossener Blockrandbebauung (vgl. Sulzer und Desax 2015) – der Agglomerationslandschaft gefordert wird: öffentliche Plätze, kurze Wege für den Langsamverkehr sowie Grünflächen für Erholung im städtischen Alltag.

Weitere angesprochene Themen waren unter anderem ein möglichst hoher Nutzungsmix in neuen Siedlungen oder Quartieren sowie die öffentliche Förderung von genossenschaftlichem Wohnungsbau. Ebenfalls Thema waren die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie die Förderung von öffentlichen lokalen Verkehrsnetzen. Alle diese Ziele wurden jedoch nur in Interviews von Gemeinden genannt, die eine bestimmte Größe und reaktive Form von *Governance* aufweisen – was an sich ein sehr relevantes Resultat ist.

## 9.2 DREI FORMEN LOKALER GOVERNANCE UND IHRE WIRKUNG AUF DIE LOKALE RAUMENTWICKLUNG

### 9.2.1 Mechanismen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit als Merkmale unterschiedlicher Governance

Um die *Outcomes* der unterschiedlichen Formen der lokalen *Governance* zu beschreiben und ihre Entstehung herleiten zu können, ist es notwendig, sich die am Ende des Kapitels 7 beschriebenen Merkmale der drei Typen von *Governance* nochmals in Erinnerung zu rufen – insbesondere auf die öffentlich-privaten Aushandlungs- und Austauschprozesse.

Dabei zeigen sich einige Unterschiede zwischen den drei Typen von *Governance*. In den als *passiv* einzuordnenden Gemeinden erfolgt die Planungsauslösung meistens von privater Seite anhand einer privatwirtschaftlichen Marktanalyse, mit der die kommunal vorgefundenen *Bau- und Zonenordnungen* interpretiert und auf deren Grundlage Projekte geplant werden. In der Projektentwicklungsphase ist die öffentliche Hand häufig nicht präsent oder es herrscht ein Zielkonsens bezüglich der künftigen Nutzung und Gestaltung, der ihre Präsenz nicht notwendig macht.

In den als *reaktiv* eingestuften Untersuchungsgemeinden sind hinsichtlich der Planungsauslösung nicht nur die privaten Akteurinnen und Akteure mittels Marktanalyse tätig, sondern auch die öffentlichen Behörden, die mithilfe formulierter Strategien die kommunalen Bedürfnisse und Gestaltungsideen kundtun. In den Projektentwicklungsphasen kann es zu Konflikten kommen, wenn öffentliche und private Gestaltungsideen nicht übereinstimmen und die Behörden zu ihren eigenen Gunsten zu intervenieren versuchen. Gleichzeitig kommen aber aufgrund der teilweise vorhandenen öffentlich-privaten Netzwerke auch Entwicklungsprojekte zustande, die auf Ideenkongruenz oder -kompromiss basieren.

In den *proaktiven* Untersuchungsgemeinden sind bereits auf der strategischen Planungsebene gemeinsame öffentlich-private Ziele zu finden – die aufgrund der gut ausgebauten Netzwerke zwischen den wichtigen privaten Akteurinnen und Akteuren sowie den lokalen Behörden zustande kommen. Diese Netzwerke prägen dann auch häufig die Formen der Zusammenarbeit in konkreten Entwicklungsprojekten, wobei Ausnutzung und Gestaltung in *Workshops* und anderen kollektiven Planungsverfahren (wie anhand von *Architektur-* oder *Investorenwettbewerben*) in mehreren Planungsschritten ausgehandelt werden.

In passiven Untersuchungsgemeinden kann daher – wie im Kapitel 8 beschrieben – von einem gewollten oder durch fehlende Ressourcen geschuldeten Primat der privaten Planung gesprochen werden, der die kommunale Raumentwicklung prägt. Die reaktiven Gemeinden zeigen den Willen der öffentlichen Behörden, ihre eigenen Planungsvorstellungen durchzusetzen, was zu Konflikten führen kann. In



den proaktiven Untersuchungsgemeinden scheinen die Konflikte kleiner zu sein, nicht zuletzt auch deshalb, weil proaktive Gemeindebehörden mit dem Nutzen von *Bodenpolitik* die strategischen Entwicklungsakzente selbstständig setzen können und weil in diesen Gemeinden die öffentlich-privaten Netzwerke am deutlichsten ausgebaut sind.

### **9.2.2 Unterschiedliche Maßstabsebenen und Scopes der kommunalen Planung**

Einen ersten Schluss, den ich mit dem Fokus auf die *Outcomes* der verschiedenen Formen lokaler *Governance* ziehe, betrifft die unterschiedlichen Maßstabsebenen und *Scopes* der kommunalen Planung, die den unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* zugeschrieben werden können. In den *passiven* Gemeinden werden als wichtigste Planungsgrundlagen der öffentlichen Hand vor allem die *kommunalen Baureglements* und die dazugehörigen *Zonennutzungspläne* genannt. Der Nutzung dieser Instrumente liegt zwar meistens eine strategisch-planerische Komponente zugrunde, wobei die zukünftige Gesamtentwicklung der jeweiligen Gemeinde sowie die planerischen Grundlagen auf kantonaler Ebene (vor allem die *kantonalen Richtpläne*) einbezogen werden.

Diese Gesamtentwicklung wird in allen vier passiven Untersuchungsgemeinden vor allem von kantonalen Vorgaben, vom Steuerwettbewerb mit den Nachbargemeinden sowie von der positiv bewerteten ökonomischen Aufschwungssituation geprägt. Diese Prägung lässt sich in den beiden Walliser Gemeinden sowie in Affoltern, aber auch im etwas wachstumskritischeren Hedingen an den jüngsten Erhöhungen der Ausnutzungsziffern in den kommunalen *Zonennutzungsplänen* in den jeweiligen Ortsmitteln beobachten. Die so gesetzten Anreize für private Entwicklungsprojekte beziehen sich jeweils auf einzelne Parzellen, deren Planung und Entwicklung in passiver Manier den privaten Akteurinnen und Akteuren überlassen wird. Dabei belassen es die Gemeindeverwaltungen entweder gewollt (in einem liberalen Handlungsverständnis) oder aufgrund fehlender Ressourcen erzwungen (in einem passiven Handlungsverständnis) bei der Kontrolle der eingereichten Baugesuche anhand der Kriterien der *Zonennutzungsordnungen*. Dies gilt in den Walliser Gemeinden, aber auch in Affoltern nicht nur für kleine Einfamilienhausneubauten, sondern auch für große Neubauprojekte, die zentrale Gebiete der Siedlungslandschaft tangieren (z.B. bei der Realisierung des neuen Visper Zentrums oder der großen, siebengeschossigen Wohnneubauten in Naters).

In den reaktiven Gemeinden, in denen als wichtigste Policy-Instrumente neben den *kommunalen Baureglements* und deren *Zonennutzungsplänen* auch die Instrumente der *Sondernutzungsplanung* genannt werden, ist zwar der Fokus auf die Einzelparzelle immer noch wichtig, gleichzeitig zeigt sich aber, dass routinemäßige, reak-

tiv motivierte Eingriffe in die private Gestaltungsfreiheit bezüglich der Einzelparzellen immer vor einem strategischen Hintergrund und mithilfe *kommunaler* planerischer Grundlagen passieren, welche die Maßstabebene der Einzelparzelle verlassen. Eine Einordnung von Neubauten bezüglich ihrer Gestaltung und Nutzung und die allenfalls aus öffentlicher Sicht als notwendig eingestufte Intervention sind in einer solchen Logik nur parzellenübergreifend und mindestens auf Quartiersebene möglich. Als Planungsgrundlagen für solches Handeln dienen strategisch festgehaltene räumliche Entwicklungsziele, formuliert in *Leitbildern* (Wetzikon) und *Legislatorzielen* (Arbon), oder langfristige Entwicklungsideen und -geschichten (Uster, aber auch Arbon), die aufgrund personeller Kontinuität durch Einzelpersonen entwickelt wurden.

Diese strategisch-planerischen Grundlagen setzen Anreize, den privaten Akteurinnen und Akteuren die Planung nach *Sondernutzungsregeln* aufzudrängen, zum Beispiel über die *Gestaltungsplanpflicht bestimmter Areale* oder über das Versprechen größerer Ausnutzung und freierer Gestaltung im Austausch gegen hohe architektonische Qualität respektive die Durchführung von *Architekturwettbewerben* bei *Gestaltungsplänen* und *Arealüberbauungen*. Diese Anreize werden in einem reaktiven Verständnis gesetzt, weil sie die somit erzwungene öffentliche Mitsprache in gemeinsamen *Planungsworkshops* oder bei der Jurierung der eingereichten Projekte in *Architekturwettbewerben* bedeutet. Dabei werden von der öffentlichen Hand wiederum die planerischen Grundlagen benutzt, um auf einer zumindest das Quartier umfassenden Maßstabebene bezüglich der Nutzung mitzureden sowie bei der Gestaltung auf strategisch festgelegte städtebauliche Kriterien zu achten. Als Beispiele dienen folgende Projekte: die zusammenhängenden baulichen Strukturen im *Zellweger-Areal* in Uster, die den Nachbargrundstücken angepassten Dachgeschosshöhen beim Projekt *Rosengarten*, die einheitliche Volumetrie auf dem *Saurer-Areal* in Arbon oder die teilweise realisierten Baulinien sowie die reaktiv zwar erfolglos verteidigte, in ihrer Volumetrie jedoch einheitlich geplante ursprüngliche Entwicklung im Quartier *Widum* in Wetzikon.

In den beiden als proaktiv einzustufenden Untersuchungsgemeinden Rorschach und St. Margrethen gehören zu den am wichtigsten wahrgenommenen Policy-Instrumenten einerseits die Möglichkeiten der *Sondernutzungsplanung* und andererseits die verschiedenen Maßnahmen *kommunaler Bodenpolitik*. Bezüglich der *Sondernutzungsplanungsinstrumente* gelten grundsätzlich die bereits in den reaktiven Gemeinden geäußerten Aussagen zur öffentlichen Mitwirkung und zur Maßstabebene der Planung. Ein wichtiger Unterschied liegt jedoch darin, dass das jeweilige Festlegen der planerischen und architektonischen Projektgrundlagen sowie der Nutzungsart in den aktiven Untersuchungsgemeinden vor allem in der Form von kollektiven Entscheidungsprozessen vonstattengeht.

Konkret heißt das, dass die Gemeindebehörden bereits möglichst lange vor einer Projekteingabe in Kontakt mit den privaten Akteurinnen und Akteuren treten,

um die Entwicklung ihrer Grundstücke nach *Sondernutzungsplanung* gemeinsam zu diskutieren (z.B. beim *Alcan-Areal* in Rorschach oder dem *Hiag-Areal* in St. Margrethen). Ein weiterer wichtiger Unterschied ist zudem, dass bei der Entwicklung einiger Projekte auf Basis der *Sondernutzungsplanung* zuvor *kommunale Bodenpolitik* betrieben wurde (z.B. im Zentrum Rorschachs im *Würth-Hauptsitz* und *Migros-Trischliplatz* oder bei zwei bahnhofsnahe *Zentrumsüberbauungen* in St. Margrethen). Beide Vorgehensweisen machen einen strategischen Planungsrahmen auf mindestens kommunaler Ebene notwendig, da nur so die in naher Zukunft baureifen Parzellen erfasst oder Grundstücke strategisch gekauft werden können, um die spätere Entwicklung dieser Areale möglichst nach den öffentlichen Zielen zu bewerkstelligen. In Rorschach sind zudem zusätzlich Planungshorizonte zu sehen, die sich neben der grundsätzlichen Ausrichtung als Regionalzentrum (auch in Uster, Wetzikon, Visp, Affoltern und Arbon) an der Region orientieren. Ein Beispiel ist die *Hochhausstudie*, die gemeinsam mit den Nachbargemeinden erarbeitet wurde und den Bau höherer Häuser auf dem *Alcan-Areal* in Rorschach ermöglichte.

Abstrahiert und zusammengefasst heißt das, dass in passiven Gemeinden die wichtigste Maßstabsgröße der kommunalen Planung die Einzelparzelle zu sein scheint. In reaktiven Gemeinden liegt der Fokus vermehrt auf der Quartiersebene, in proaktiven Gemeinden auf der kommunalen Ebene. Es variieren zwischen den drei Typen von *Governance* jedoch nicht nur die Maßstabsebenen der kommunalen Planung, sondern es variiert auch die jeweilige Breite des politischen *Scopes* der kommunalen Raumordnungspolitik. Während die vier passiven Gemeinden klassische kommunale Raumplanung betreiben, gehen die übrigen fünf Gemeinden einen Schritt weiter und betreiben strategische Raum- und Ortsentwicklung.

Sichtbar wird der unterschiedliche politische *Scope* an den verwendeten Policy-Instrumenten: Die reaktiven sowie die *proaktiven* Gemeinden nutzen nicht nur die klassischen *regulären* Raumplanungsinstrumente, sondern legen den Fokus vor allem auf *optionale* und *weitere* Policy-Instrumente. Konkret und etwas überspitzt formuliert heißt das, dass die passiven Gemeinden ihren Raum zwar planen und die kommunale Infrastruktur sowie die zukünftigen Bauten organisieren. Es mangelt jedoch an politikfeldübergreifenden Strategiediskussionen (hinsichtlich der Planung von zukünftig notwendigen Schulen, der zukünftigen Organisation der Sozialdienste aufgrund einer möglichen Überalterung oder der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung), die ebenfalls an die Raumordnungspolitik geknüpft sind. Dies geschieht entweder willentlich oder aufgrund fehlender administrativer oder politischer Ressourcen.

### 9.2.3 Von der Einzelparzelle über »Stadtinseln« zur kommunalen oder gar regionalen Planung

Der planerische Maßstab der drei Formen von lokaler *Governance* ist auf unterschiedlichen Ebenen anzusiedeln: Passive Gemeinden planen vor allem auf der Ebene der Einzelparzelle, reaktive Gemeinden auf Quartiersebene sowie proaktive auf dem Perimeter der ganzen Gemeinde oder gar der Region. Was sind die räumlichen Konsequenzen dieser Unterschiede?

#### **Passive lokale Governance: Nichtformulierung respektive Nichteinforderung öffentlicher Qualitätsvorstellungen**

Passive handelnde Gemeinden zeichnen sich durch einen planerischen Fokus auf Einzelparzellen aus. Dabei werden Neu- oder Umbauten nach Marktlogik auf Basis der kommunalen *Bau- und Zonenordnungen* geplant und entwickelt und möglichst effizient mittels funktionaler Verkehrsachsen erschlossen. Die wichtigsten öffentlichen Räume finden sich an den Knotenpunkten und den gut frequentierten Verkehrsachsen der funktionalen Verbindungen. Für den Langsamverkehr dienen vor allem Fahrrad- oder Gehwege, die zwar teilweise ausgebaut werden, aber meist den bereits existierenden Verkehrswegen folgen. Verkehrsberuhigte Zonen und breitere Gehwege sind häufig das Resultat der notwendigen Renovation kommunaler Straßen oder wichtiger Verkehrsknotenpunkte (und dann vor allem in den Ortskernen oder an Bahnhöfen, vgl. Affoltern und Visp). In Hedingen beschränkte sich der Umbau der Hauptverkehrsachse im Zuge der flankierenden Maßnahmen auf die Verschmälerung der Fahrstreifen. Weitere Maßnahmen zur Aufwertung dieser Verkehrsachse, die mitten durch den Dorfkern führt, waren nicht geplant, obwohl ein Großteil des Umbaus kantonale finanziert wurde.

Zusätzliche Grünflächen oder Parks entstehen in den passiven Gemeinden vor allem dann, wenn sich die Investorinnen und Investoren im Wettbewerb mit anderen Neubauprojekten einen Vorteil aus ihrer Realisierung erhoffen beziehungsweise dann, wenn künftige Mieterinnen und Mieter dies einfordern. Beispiele hierfür sind die geplanten Pocket Parks im Projekt *Zentrumsentwicklung Obere Bahnhofstraße* oder die geplante Grünanlage auf dem *OVA-Areal* in Affoltern.

Die Mechanismen hinter diesem kommunalen Planungsmodus sind in der Art und Weise der Planungsauslösung sowie in der Form der öffentlich-privaten Zusammenarbeit bei Neu- oder Umbauprojekten zu finden. Diese Mechanismen sind – wie im Kapitel 8 gezeigt – die Folge unterschiedlicher strukturell-institutioneller Bedingungen. In passiven Gemeinden dominiert eine Logik der privaten Marktanalyse, die sich auf der Ebene der Einzelparzelle abspielt. Einzelne private Bauwillige fragen sich, ob und in welcher Form sich eine Neuinvestition in ihr Grundstück lohnen könnte. Größere Investorengruppen überlegen sich strategisch, welche Par-

zellen in welchen Gemeinden sich für größere Neu- oder Umbauprojekte am besten eignen könnten. Fällt einmal die Entscheidung zur Investition, zeichnet sich die öffentlich-private Zusammenarbeit häufig durch eine erzwungene oder gewollte Absenz der öffentlichen Hand aus. Einerseits können für diese Absenz die fehlenden politisch-administrativen Ressourcen und Kompetenzen durch den niedrigen Professionalisierungsgrad verantwortlich gemacht werden. Andererseits zeigt sich auch, dass der Fokus auf einzelne Parzellen gewollt ist: Es wird in einigen Gemeinden bewusst dem Markt überlassen, was die räumlichen Konsequenzen der kommunalen *Bau- und Zonenordnungen* sind. Eine weitere Einmischung in den als effizient und sinnvoll erachteten privaten Immobilienmarkt ist in diesen Fällen auch politisch nicht erwünscht.

### **Reaktive lokale Governance: Einforderung öffentlicher Qualitätsvorstellungen auf Quartiersebene**

In reaktiven Gemeinden lässt sich die Maßstabsebene der lokalen öffentlichen und deutlich interventionistischen Planung auf der Quartiersebene festmachen. Dabei werden öffentliche Qualitätsvorstellungen in den Realisierungsprozessen über die Nutzung von hauptsächlich optionalen Policy-Instrumenten eingefordert. Die räumlichen Konsequenzen sind »Stadtinseln«, die sich in ihrem städtebaulichen Ausdruck und Anspruch sowie der baulichen Maßstabsebene teilweise stark von ihren älteren Nachbarbauten unterscheiden. Beispiele sind das *Quartier Widum* in Wetzikon (neue Zeilen- und Blockrandbauten neben alten Einfamilienhäusern), das *Zellweger-Areal* in Uster (Neubauten in der Größe der ehemaligen Industriegebäude neben älteren volumenmäßig deutlich kleineren Mehrfamilienhausquartieren) oder die Neubauten in der *Stadtmitte* in Arbon (Volumetrie und Erschließungsart unterscheiden sich stark von der angrenzenden Altstadt). Gleichzeitig schaffen es die Behörden über die Realisierung solcher Neubauten, relativ weitläufige öffentliche Räume neu zu gestalten, die nicht nur funktionalen Straßenverbindungen entsprechen: Resultate sind neu geschaffene Platzsituationen, gestaltete und aufgewertete Straßenzüge mit breiten Gehwegen oder Begegnungszonen.

Ein ähnliches Verdikt kann hinsichtlich neu geplanter Verkehrserschließungen für den Langsamverkehr gezogen werden. Die reaktiven Gemeinden priorisieren die Entwicklung des Langsamverkehrs zum Beispiel strategisch über die *Richtplanung* (Wetzikon und Arbon). Dabei bauen sie Fahrradroutes und Fußwege einerseits in die öffentlichen Räume ein und versuchen andererseits, private Investorinnen und Investoren mittels reaktiver Interventionen davon zu überzeugen, dass solche Verbindungen mit öffentlichen Nutzungsrechten auch quer durch neu realisierte private Überbauungen zustande kommen können (z.B. der Weg durch die Siedlung *Im Lot* oder durch den *Kern Nord* in Uster).

Die reaktiven Behörden versuchen bei der Realisierung von neuen Grünräumen, diese Grünräume zwischen Neubauten, wenn möglich, öffentlich zugänglich zu

machen (z.B. die Räume zwischen den Neubauten im *Quartier Widum* in Wetzikon). Darüber hinaus versuchen die Gemeinden mit diversen optionalen und weiteren Instrumenten öffentliche Parkanlagen oder die Siedlungsränder neu zu gestalten, zu möblieren und so aufzuwerten. Beispiele sind die Stadtparks in Uster, die entweder durch *Gestaltungspläne* und private Mitfinanzierung (*Zellweger-Areal*) oder mittels *kantonalen Hochwasserschutzmaßnahmen* (*Stadtpark*) realisiert wurden. Die Gestaltung der Siedlungsränder mit der »Fjordstrategie« anhand der *kommunalen Richtplanung* in Wetzikon ist ein weiteres Beispiel.

Hinter diesem Modus lokaler Planung stehen öffentliche Bedarfsabklärungen, wobei Nutzungspotenziale und öffentliche Interessen durch strategische Planungsprozesse der Bauverwaltung oder der kommunalen Exekutive abgeklärt und formuliert werden. Diese planerischen Grundlagen benutzen die Behörden, um Baugesuche für Einzelparzellen oder größere Projekte auf ihre Tauglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Qualitätsvorstellungen, zu prüfen und wenn nötig, reaktiv einzugreifen. Die dabei entstehenden »Stadtinseln« sind das Resultat quartierbasierter strategischer Planungen der öffentlichen Hand und gründen darin, dass sich der öffentliche Einfluss teilweise auf einzelne Parzellen respektive Projekte beschränkt. Der städtebauliche Einbezug der Nachbargrundstücke ist somit erst dann möglich, wenn auch deren Eigentümerinnen und Eigentümer über eine Neuinvestition nachdenken.

Da logischerweise nicht nur die öffentliche Hand Bedarfsabklärungen für bestimmte Areale erarbeitet und Vorstellungen zur Entwicklung bestimmter Areale entwirft, sondern auch die involvierten privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümer oder Investorengruppen, kann es bei divergierenden Planungsabsichten zu Konflikten kommen. Nicht in allen Fällen ist es aus diesem Grund möglich, die öffentlich gesetzten Qualitätsziele einzufordern. Zum Beispiel war die öffentlich gewollte Realisierung einer Langsamverkehrsachse quer durch ein privat geplantes Neubaugebiet im *Zentrum Unterwetzikon* (Wetzikon) auch mit dem von der Behörde angestrebten Gang vor das Verwaltungsgericht nicht durchsetzbar. Ein anderes Beispiel ist die nicht realisierte Umsiedlung der Gemeindebibliothek in einen Neubau des *Kerns Nord* in Uster. Die Bibliothek hätte die nicht eben häufig genutzten öffentlichen Räume zwischen den Neubauten womöglich beleben können. Gleiches gilt für die Planung des *Saurer-Areals Zwei* in Arbon, wo zum Zeitpunkt der Datenerhebung von öffentlicher Seite befürchtet wurde, dass die ursprünglich eingeforderten, öffentlich nutzbaren Platzsituationen in der weiterführenden privaten Planung größeren Bauvolumen geopfert würden.

Reaktive Handlungsrationale können – vereinfacht gesprochen und wie im Kapitel 8 aufgezeigt – erst durch eine gewisse Professionalisierung der kommunalen Bauverwaltung entstehen. Erst die Kompetenzen und Ressourcen einer Verwaltung, die nicht nur operativ, sondern auch strategisch arbeitet, machen eine parzellenübergreifende strategische Planung möglich, die – paradoxerweise – vor allem in der operativen Arbeit zum Tragen kommt. Sind öffentliche Planungs- und Quali-

tätsgrundlagen formuliert und genügend zeitliche Ressourcen vorhanden, so kann die Bauverwaltung auch bei der Begutachtung von Projekten auf Einzelparzellen eine Gesamtsicht einbringen und sich reaktiv, oder gar proaktiv, in private Planungen einbringen. Dasselbe gilt für die Planung größerer Areale: Nur mit genügend administrativen Ressourcen und Kompetenzen entstehen Handlungsspielräume, die ein reaktives Intervenieren hinsichtlich öffentlich formulierter Qualitätsvorstellungen ermöglichen. Ökonomische Wachstumssituationen helfen bei der Einforderung öffentlicher Qualitätsziele in privaten Bauprojekten zusätzlich, da sich die Abhängigkeit von einzelnen, investitionswilligen Privaten abschwächt.

### **Proaktive lokale Governance: Erreichung öffentlicher Qualitätsziele dank Agendazielen auf kommunaler Ebene**

Die öffentliche Planung in proaktiven Gemeinden zeichnet sich durch einen kommunalen oder gar regionalen Planungshorizont aus. Die wichtigsten raumwirksamen Policy-Instrumente bei der Einforderung oder Realisierung öffentlicher Qualitätsziele sind optionale oder weitere Policy-Instrumente, wobei *Sondernutzungsplanungen* und *aktive strategische Bodenpolitik* im Vordergrund stehen. Die räumliche Konsequenz ist ein kommunal aufeinander abgestimmtes Netz an aufgewerteten Räumen und Neubauten. Auch in diesen Gemeinden können »Stadtinseln« entstehen, die jedoch stärker mit ihren Umgebungen in städtebaulicher Verbindung stehen. Beispiele sind abgestufte Gebäudehöhen, die sich den älteren Nachbarbauten anpassen, verbindende Grünflächen oder öffentliche Räume, die sich nicht lediglich auf die Neubauten beziehen (vgl. den Bau der Fußgängerbrücke über die Bahn als verbindendes Element zwischen altem Dorfkern und Neubaugebiet in St. Margrethen oder die Aufwertung ganzer Straßenzüge in Rorschach). Die Planung auf kommunaler Ebene macht zudem die strategische Definition und räumliche Abgrenzung verschiedener Arten von Siedlungsgebieten möglich. So erhöht Rorschach im Stadtzentrum nicht einfach generell die Nutzungsziffern, sondern stuft sie je nach Areal ab. Dasselbe gilt in St. Margrethen, wo deutlich größere und höhere Neubauten nur auf der Nordseite der Bahnlinie möglich sind, was die räumliche Trennung von kleinteiligerem Altbestand und großflächigeren Neuprojektierungen ermöglicht.

Über die *strategische Bodenpolitik* und die Nutzung von *Sondernutzungsplanungen* schaffen die proaktiven Gemeinden öffentliche Räume mit Aufenthaltsqualitäten an relevanten Orten. So ist beim Projekt *Europuls* in St. Margrethen zwischen den Gebäuden ein großer Boulevard geplant, der zum Verweilen und als Ort der Begegnung einladen soll. Breitere Gehwege und privat finanzierte Möblierungen oder Begrünungen werden in proaktiven Gemeinden durch die Behörden als Kompromiss von den privaten Bauwilligen eingefordert, die als Ausgleich höher oder voluminöser bauen können. Beispiele sind die Neubauten in der Altstadt Rorschach oder der Kompromiss beim Projekt *Bahnhofstraße Südwest* (St. Margret-

hen). Ähnliche Resultate erzielen die Behörden auch mit der gezielten Aufwertung und Möblierung von kommunalen, aber auch kantonalen Straßen (*Bahnhofstraße* in St. Margrethen oder *Churerstraße* in Rorschach).

Hinsichtlich der Schaffung von Grünräumen können ähnliche Schlüsse gezogen werden. Auf der einen Seite sind Stadtparks oder Grünräume meist bereits in den *Workshopverfahren*, die der Ausarbeitung von *Sondernutzungsinstrumenten* dienen, Teil der Diskussionen um größere Projekte. So war der *Stadtwald* rund um das Hochhausprojekt auf dem *Alcan-Areal* in Rorschach genauso wie das Begrünungskonzept für *Europuls* (St. Margrethen) Teil der kooperativen Planungsvereinbarungen. Gleiches gilt für den öffentlich zugänglichen Park am See vor dem Neubau auf dem *Würth-Areal* (Rorschach), wo das öffentliche Nutzungsrecht des Weges Teil der öffentlichen Bedingungen für die Bewilligung des *Gestaltungsplans* war.

Diese Aufwertungsmaßnahmen sind in den meisten Fällen auch dem Langsamverkehr gewidmet. Dafür entstehen neben breiteren Gehsteigen und möblierten Straßenachsen auch verkehrsberuhigte Begegnungszonen oder neue Langsamverkehrsachsen. Durch den *Stadtwald* auf dem *Alcan-Areal* entsteht eine neue Berg-Tal-Verbindung und aufgrund des durchgehenden Seeuferwegs trotz privaten Seeanstosßes eine Ost-West-Verbindung (Rorschach). Die öffentlich finanzierte neue Brücke über den Bahnhof St. Margrethen dient nur dem Langsamverkehr (Fahrrad- und Fußweg).

Obwohl sich die Maßnahmen zur Erhöhung der Siedlungsqualität und die dafür genutzten Policy-Instrumente (außer der *Bodenpolitik*) nicht signifikant von den reaktiven Gemeinden unterscheiden, sind doch unterschiedliche Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit zu beobachten. Die proaktiven Gemeinden zeichnen sich dadurch aus, dass die strategische Planung der öffentlichen Hand nicht im Alleingang, sondern in vielen Fällen kooperativ mit investitionswilligen privaten Akteurinnen und Akteuren erarbeitet wird. Diese Erarbeitung geschieht in kooperativen Planungsprozessen gemeinsam mit externen Planungsbüros sowie in formellen oder informellen öffentlich-privaten Netzwerken. Konflikte sind durch die gemeinsame Planung und die entstandenen öffentlich-privaten Vertrauensverhältnisse weniger häufig, was sich räumlich aufgrund gemeinsamer Planungen in weniger starken städtebaulichen Brüchen oder aber in einer räumlich klaren Trennung verschiedener städtebaulicher Typologien niederschlägt.

Die Entstehung einer proaktiven Form lokaler *Governance* wird – wie im Kapitel 9 veranschaulicht – durch professionalisierte Stadtpräsidien, bei gleichzeitigem ökonomischem Schrumpfungsdruk, ermöglicht. Die durch das Vollzeitamt vorhandenen Ressourcen ermöglichen das Aufbauen von öffentlich-privaten Netzwerken, die zu einer erfolgreichen Planung in ökonomisch schwierigen Situationen wiederum notwendig sind. Die kooperative Planung und Realisierung von gut gestalteten öffentlich nutzbaren Räumen, Grünräumen und Langsamverkehrswegen dient in dieser Situation nicht nur den konkreten Nutzerinnen und Nutzern, sondern



auch als positives Wachstumssignal für weitere potenzielle Investorinnen und Investoren.

## **9.3 DIE SCHAFFUNG VON SIEDLUNGSQUALITÄTEN IM SPANNUNGSFELD VON STRUKTUR UND AGENCY**

### **9.3.1 Formen lokaler *Governance* und ihr räumlicher *Outcome***

Die drei Formen lokaler *Governance* können anhand der neun untersuchten Gemeinden mit unterschiedlichen räumlichen *Outcomes* in Verbindung gebracht werden. Zusammenfassend unterscheiden sich die drei *Governance*-Typen hinsichtlich grundsätzlicher Annahmen und Mechanismen der lokalen Planung und der Aufgabenteilung in raumwirksamen Projekten (vgl. Tabelle 16).

In passiven Gemeinden basiert die lokale Planung auf einer relativ strikten Arbeitsteilung. Die öffentliche Hand wird einerseits für die grundlegende Planung verantwortlich gemacht, die sich an den kantonalen Vorgaben orientiert. Andererseits obliegt der Behörde die Bewilligung konkreter Entwicklungsprojekte anhand dieser Regeln (meist *kommunale Bau- und Zonenordnungen*). Privaten Bau- oder Investitionswilligen kommt die Rolle zu, anhand privater Marktanalysen die ökonomischen Potenziale der bebaubaren Parzellen abzuschätzen und Projekte zu entwickeln.

Im Unterschied zu reaktiven Gemeinden ist die öffentliche Hand in den konkreten Projekten häufig absent. Auch die Art der Planungsauslösung unterscheidet sich in den reaktiven und proaktiven Gemeinden: Hier finden deutlich detailliertere Erarbeitungen strategischer öffentlicher Planungsgrundlagen statt, die entweder mit privaten Interessen in konfliktreichen Planungsprozessen kollidieren (reaktive Gemeinden) oder gemeinsam in kooperativen Planungsprozessen erarbeitet werden (proaktive Gemeinden). Die geringste Arbeitsteilung ist in den proaktiven Gemeinden zu sehen, in denen auch in konkreten Projekten häufig gemeinsam in *Workshopverfahren* geplant und realisiert wird.

Die räumlichen Auswirkungen dieser unterschiedlichen Mechanismen der kommunalen Planung und Projektrealisierung zeigen sich erstens auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen der lokalen Planung: Passive Gemeinden fokussieren auf Einzelparzellen, reaktive Gemeinden planen und intervenieren auf der Maßstabsebene der Quartiere, proaktive Gemeinden auf Gemeindeebene. Auch der *Scope* der Raumordnungspolitik unterscheidet sich: Während passive Gemeinden über die regulären Policy-Instrumente klassische Raumplanung betreiben, weitet sich der Handlungsspielraum in den reaktiven und proaktiven Gemeinden durch die Nutzung optionaler und weiterer Instrumente auch hinsichtlich der damit tangierten

Politikbereiche aus. Denn eine raumordnungspolitische Gesamtstrategie befasst sich nicht nur mit der *Zonennutzungsplanung*, sondern auch mit Fragen der Planung des lokalen Sozialstaates, der Schulinfrastruktur oder mit der Integration sozioökonomisch tiefer gestellter oder ausländischer Einwohnerinnen und Einwohner. In den Gemeinden mit höherem *Scope* sind dann – neben den drei analysierten Zielen zur Verbesserung der Siedlungsqualität – auch vermehrt Themen wie Nutzungsmix in neuen Siedlungen und Quartieren oder die Förderung bestimmter Wohnformen zu beobachten.

Hinsichtlich dieser drei Themen, die für das Erreichen einer hohen Siedlungsqualität als notwendig erachtet werden, zeigt sich Folgendes: Öffentliche Räume, Langsamverkehrsmaßnahmen oder die Schaffung von Grünräumen beschränken sich in den passiven Gemeinden häufig auf privatwirtschaftlich und im Wettbewerb als sinnvoll und notwendig erachtete Maßnahmen. Die reaktiven und proaktiven Gemeinden hingegen investieren einerseits öffentliche Gelder in die Erstellung und Erweiterung von Projekten in diesen Themenbereichen, andererseits fordern sie mittels optionaler Planungsinstrumente von privaten Bauwilligen gut ausgebaute öffentliche Räume ein. Letzteres geschieht in den proaktiven Gemeinden vor allem über Kompromisse. Es kann festgehalten werden, dass reaktive und proaktive Gemeinden deutlich mehr finanzielle und administrativ-politische Ressourcen für die Einforderung und Schaffung der Siedlungsqualität aufwenden als passive Gemeinden.

### **9.3.2 Suburbane Siedlungsformen und -qualitäten als Resultat von Struktur und in geringerem Maß von Agency**

#### **Lokale Handlungsspielräume oder strukturell vorgegebene Realitäten?**

Können nun die verschiedenen Formen lokaler *Governance* – also die sich unterschiedlich manifestierenden Formen öffentlich-privater Zusammenarbeit – verantwortlich gemacht werden für die heute sichtbaren suburbanen Siedlungslandschaften in der Schweiz? »Jein« wäre die adäquate Antwort, die ich nach der vorliegenden Analyse geben kann.

Grundsätzlich zeigt sich, dass sich die räumlichen Konsequenzen zwischen den Gemeinden mit unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* relativ deutlich unterscheiden. Daraus kann gefolgert werden, dass suburbane Gemeinden, deren politisch und administrativ Verantwortlichen sowie die jeweilige Art der kommunalen Planung einen gewissen Anteil an der Gestaltung der heutigen Siedlungslandschaft und an der Schaffung von Siedlungsqualitäten haben.

Tabelle 16: Drei Formen lokaler Governance und ihre Auswirkungen auf die kommunale Raumentwicklung

	FORMEN LOKALER GOVERNANCE		
	PASSIV	REAKTIV	PROAKTIV
MECHANISMEN DER LOKALEN PLANUNG UND PROJEKTREALISIERUNG			
Art der Planungsauslösung	Private Marktanalyse	Öffentliche Bedarfsabklärung versus private Marktanalyse	Öffentlich-privates Aushandeln, kooperative Planung
Form der öffentlich-privaten Zusammenarbeit bei Entwicklungsprojekten	Absenz der öffentlichen Hand oder Konsens	(Latenter) Konflikt trotz vorhandener Netzwerke	Netzwerk und Aushandlung, kooperative Realisierung
AUSWIRKUNGEN AUF DIE KOMMUNALE RAUMENTWICKLUNG			
Maßstabsebene der öffentlichen Planung	Gemäß BZO, Einzelparzelle	Quartiersebene, »Stadtinseln«	Gemeindeebene
Scope der Raumordnungspolitik	Klassische Raumplanung	Strategische, ökonomische und raumpolitische Entwicklungsplanung, auch Planung anderer Politikbereiche (z.B. Schule, Soziales, Bevölkerungsentwicklung, Integration)	
Routinemäßig genutzte Policy-Instrumente	Libérale Nutzung des kommunalen Baureglements	Sondernutzungsplanung, Kommunales Baureglement	Aktive Bodenpolitik, Sondernutzungsplanung, Kommunales Baureglement
Narrative bezüglich der Einforderung von Qualität	Effizienz, Nicht-Notwendigkeit, Marktlogik	Notwendigkeit, Aufbau von Stadtidentität	Notwendigkeit, Anziehen von privatem Kapital
Outcome bezüglich »öffentlicher Räume«	Funktionaler Straßenraum (Einkaufen, Verkehr)	Gestalteter und aufgewerteter Straßenraum	Öffentliche Plätze, aufgewerteter und gestalteter Straßenraum
Outcome bezüglich des »Langsamverkehrs«	Gehwege und funktionale Achsen	Strategische Priorisierung des Langsamverkehrs, aufgewertete Gehwege, öffentliche Wege durch private Überbauungen	Langsamverkehrsachsen, breite Gehwege und öffentliche Wege auch auf privatem Grund
Outcome bezüglich »Grünflächen«	Landwirtschaftliche Flächen und Wald im Umfeld der Gemeinde als Erholungszonen	Gestaltete Siedlungsränder, begrünte Höfe, Pocket Parks, (Stadt-)Parks	Öffentliche Parks auch auf Privatland

Quelle: eigene Darstellung.

Die im Kapitel 8 beschriebenen Unterschiede zwischen den Gemeinden mit jeweils ähnlicher Form von *Governance* zeigen ebenfalls einen gewissen Spielraum. Beispiele aus den passiven Gemeinden sind die Schaffung einer temporären Ortsplanungsstelle in Affoltern oder die begonnene Strategiediskussion, die zu einer eigenständigeren öffentlichen Planung und zur besseren Steuerung der Siedlungsplanung in Visp führen soll. Auch die reaktiven Gemeinden planen nicht in allen Fällen gleich: Uster und Arbon betätigen sich zum Beispiel ausnahmsweise in *strategischer Bodenpolitik*, während in Wetzikon solche Maßnahmen nicht diskutiert werden. Am ähnlichsten sind sich die beiden proaktiven Gemeinden, Rorschach und St. Margrethen. Diese Beobachtung kann jedoch auch darauf zurückverfolgt werden, dass die beiden Gemeinden die instrumentellen Möglichkeiten der raumwirksamen Policy-Instrumente, im Vergleich mit den anderen sieben Gemeinden, am ehesten ausnutzen – und sich so in ihren raumwirksamen Tätigkeiten stark gleichen.

Die in der Einleitung und im Theorieteil dieser Arbeit formulierte Agency-These, dass individuelle oder kommunale Handlungsspielräume in raumwirksamen Prozessen vorhanden sind und unterschiedlich genutzt werden, kann demzufolge zumindest in Teilen bestätigt werden.

Die kommunalen Handlungsspielräume hinsichtlich der Steuerung der Siedlungslandschaft sind aber – wie ich zeigte – stark von strukturellen Bedingungen abhängig. »Jein« lautet die Antwort auf die Frage nach der Verantwortlichkeit auf lokaler Ebene darum auch, weil die Schweizer Gemeinden durch unterschiedliche strukturelle Bedingungen nicht dieselben räumlichen und administrativ-politischen Ausgangslagen aufweisen – und sich diese Bedingungen analytisch nachvollziehbar mit beobachteten Unterschieden in den lokalen Formen von *Governance* in Beziehung bringen lassen können. Es sind demzufolge nicht lediglich die lokalen Akteurinnen und Akteure und die durch sie geprägten Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, die für die heutigen Siedlungslandschaften verantwortlich zu machen sind.

In den Kapiteln 8.1 und 8.2 zeigte ich, wie die lokalen Akteurinnen und Akteure die ökonomische Situation sowie den politisch-administrativen Professionalisierungsgrad argumentativ mit den beschriebenen lokalen Handlungsrationalen verknüpfen. Kurz zusammengefasst ermöglicht die administrative oder politische Professionalisierung durch die vorhandenen personellen, fachlichen und zeitlichen Ressourcen eine deutlich stärkere Steuerung der kommunalen Raumentwicklung und dadurch ein stärkeres Einfordern öffentlich definierter Qualitätsvorstellungen. In weniger professionalisierten Gemeinden äußern die Befragten in den passiven Gemeinden eine Überforderung administrativer Kapazitäten. Das hindert die öffentliche Hand, stärker in private Bauprojekte einzugreifen, wobei öffentliche Interessen zu kurz kommen. Gleichzeitig sind sich die öffentlichen Akteurinnen und Akteure teilweise bewusst, dass zu wenige Ressourcen für die Erarbeitung konkreter

räumlicher Ziele vorhanden sind, was die Interventionsmöglichkeiten ebenfalls schwächt.

Die jeweilige ökonomische Situation – respektive die hier untersuchten, nicht lokal beeinflussbaren ökonomischen Brüche – hat ebenfalls einen wichtigen Einfluss auf die lokalen Planungsprozesse und die Gestaltung der Siedlungslandschaften. So äußern die Interviewpartnerinnen und -partner Überforderungstendenzen entweder durch die stark ansteigende Mobilität oder durch die ökonomische Negativspirale. Der geäußerten Überforderung können nur Gemeinden mit reaktiven oder proaktiven Handlungsrationalen zugunsten öffentlicher Interessen in der Siedlungslandschaft begegnen, die über bestimmte Verwaltungskapazitäten oder politische Ressourcen in der Form von Vollzeitgemeindepräsidien verfügen.

Die einzigen Gemeinden, deren lokale *Governance* deutlich weniger von strukturell-institutionellen Bedingungen abhängt, sind die passiven Gemeinden, die bewusst liberal planen. Hier äußern die Befragten eine positive Sicht auf die ökonomische Wachstumssituation *sowie* auf die vorhandenen administrativ-politischen Strukturen. Die einzige wirklich beobachtbare Agency-Entscheidung hinsichtlich der öffentlich-privaten Zusammenarbeit ist demzufolge eine, die zugunsten einer passiven *Governance* mit bewusst liberaler Prägung getroffen wird.

### **Weitere Bedingungen für die Einforderung von Siedlungsqualität: Steuerwettbewerb, historische Siedlungsstrukturen und Brachen**

Neben den ökonomischen und institutionellen Einflussbedingungen, die ich mit der vorliegenden Studie systematisch analysierte, spielen weitere, das lokale Handeln strukturierende Phänomene eine relevante Rolle für Schweizer Agglomerationsgemeinden und deren Siedlungsstruktur und -qualität. Eine erste weitere Bedingung – die in den bisherigen Ausführungen zwischen den Zeilen ebenfalls häufig erkennbar ist – ist das Schweizer Steuersystem, das einen Wettbewerb zwischen den Gemeinden schafft. In allen untersuchten Gemeinden wird ein möglichst niedriges Steuerlevel angestrebt, was vor allem in den individuellen Begründungen für die Wahl und Nutzung der jeweils als relevant definierten raumwirksamen Policy-Instrumente zum Ausdruck kommt. Die Angst vor dem sozioökonomischen Abstieg oder der Drang zur Verbesserung der kommunalen finanziellen Situation ist in allen untersuchten Gemeinden beobachtbar. Denn nur, weil sich Gemeinden in der Nähe von Metropolraum-Kernstädten befinden, sind sie nicht vor Segregationstendenzen gefeit. Dies wird in den Interviewaussagen deutlich und durch die Studien von Schaltegger *et al.* (2011) und Schmidheiny (2006) unterstützt.

In einer solchen Lesart sind alle Schweizer Agglomerationsgemeinden in erster Linie »Wachstumsmaschinen«. Der Steuerwettbewerb kann vor allem für wenig professionalisierte Gemeinden als Katalysator für liberales Planen im Sinne einer passiven *Governance* gedeutet werden. Aus Sicht gewisser privater Investorinnen und Investoren spielt gemäß den Interviewaussagen neben der ökonomischen

Standortattraktivität zusätzlich die Sicherheit bezüglich der Projektrealisierung eine wichtige Rolle für den Investitionsentscheid. In Gemeinden mit passiver *Governance* ist diesbezüglich die private Planungssicherheit höher, da weniger mit öffentlichen Interventionen gerechnet werden muss. Womöglich ist die Tatsache, dass Uster und Wetzikon trotz professioneller Verwaltungen oder Vollzeitstellen reaktiv und nicht proaktiv planen, eine politische Konsequenz aus der positiv wahrgenommenen liberalen Art des Planens im Zusammenhang mit dem Wunsch nach ökonomischem Wachstum. In Arbon beispielsweise äußern die Befragten die aus politischen Gründen nicht gewollte Einnahme einer aktiveren öffentlichen Haltung.

Die generelle Folge des Steuerwettbewerbs ist demnach das weniger stark reaktiv oder proaktiv Auftreten der Gemeinden. Dies drückt sich auf die Siedlungslandschaft und -qualität in Schweizer Agglomerationsräumen aus, in fehlenden Interventionen oder Investitionen zugunsten öffentlicher (Grün-)Räume, öffentlich gewünschten Abstimmungen der Siedlungsgestaltung und Langsamverkehrsachsen.

Der in allen Gemeinden geäußerte Wachstumsdruck wird noch zusätzlich dadurch gefördert, dass die meisten lokal nutzbaren raumwirksamen Policy-Instrumente darauf ausgerichtet sind, in erster Linie räumliches Wachstum zu ermöglichen. Erste Schritte in eine andere Richtung sind erst seit dem Inkrafttreten des neuen Raumplanungsgesetzes möglich, das Rückzonungen zu Agrar- oder Ausgleichsflächen fordert, wenn auf kommunaler Ebene genügend oder zu viele Bauzonen für die mittelfristige Entwicklung der Siedlungsgebiete vorhanden sind.

Eine zweite strukturelle Bedingung, die einen zusätzlichen Einfluss auf die lokale Steuerung und Gestaltung der Siedlungslandschaft hat, sind die Unterschiede der Gemeinden, bedingt durch den historischen Siedlungskontext. In Gemeinden mit einer bestimmten Größe oder einer historischen, baulichen Identität als (Klein-)Stadt (Uster, Arbon oder Rorschach) sind geringere Unterschiede beobachtbar, wenn es um die aktuellen respektive die künftigen Vorstellungen der kommunalen Identitäten und Entwicklungen geht. Konflikte zwischen kollidierenden Vorstellungen über die künftigen Siedlungsformen sind in den »typischen« Agglomerationsgemeinden, die baulich nicht mehr Dorf, aber auch noch nicht Stadt sind, am größten. Beispiele in meinem Sample sind Wetzikon, Affoltern, St. Margrethen, aber auch Visp.

Solche Konflikte entzünden sich einerseits in Gemeinden mit reaktiv handelnden Behörden an der Begutachtung privater Bauprojekte. In Wetzikon prallen zum Beispiel unterschiedliche Entwicklungsvorstellungen in den Bewilligungsverfahren und in den Sitzungen der Stadtbildkommission aufeinander. Die reaktiven Gemeindebehörden plädieren für stärker urban geprägte Siedlungsformen (Blockrand- oder Zeilenbauten), wohingegen die privaten Investorengruppen eher auf ländlich geprägte Volumen setzen (Mehrfamilienhäuser mit individuellen Gärten). Resultate sind die erwähnten »Stadtinseln«, da sich die Gemeinde nur dann durchsetzen kann, wenn sie über eigenen Bodenbesitz verfügt. Andererseits äußern die Interviewpart-

nerinnen und -partner Identitätskonflikte zwischen Alteingesessenen und neu zugezogenen Einwohnerinnen und Einwohnern, die die politischen Diskussionen um die strategische Entwicklungsplanung erschweren. Während beispielsweise in Affoltern oder in Hedingen die Alteingesessenen dem alten Dorfbild mit Bauernhäusern nachtrauern, freuen sich die Zugezogenen über die bezugsbereiten Siedlungen im Grünen (vgl. auch Devecchi 2014). Folge können politische Blockaden sein, welche die sowieso wenig professionalisierten Baubehörden noch zusätzlich herausfordern.

Ein dritter zusätzlicher Einflussfaktor für die Schaffung von Siedlungsqualitäten sind die nur in bestimmten Gemeinden vorhandenen urbanen Brachen. Urbane Brachen vereinfachen die Neuplanung großer Siedlungsgefüge stark und können schrumpfende Gemeinden bei erfolgreicher Planung aus der ökonomischen Misere führen. Wachsende Gemeinden können urbane Brachen nutzen, um öffentliche Räume und Parks einzufordern – zum Beispiel über Kompromisse mit Privaten zugunsten einer höheren Ausnutzung. Gemeinden, die nicht über urbane Brachen verfügen, haben einen Standortnachteil, der nur schwer mit anderen Planungsmaßnahmen aufzuholen ist, weil die Siedlungsränder immer stärker durch nationales und kantonales Recht begrenzt werden und umfassende Neuplanungen auf der grünen Wiese immer unwahrscheinlicher werden.

In einer solchen Interpretation kann der städtebauliche Erfolg Usters, der mit dem Gewinn des Wakkerpreises ausgezeichnet wurde, nicht nur mit einer erfolgreichen reaktiven *Governance* erklärt werden. Auch eine Interpretation, die die vorhandene Möglichkeit der Realisierung diverser qualitativ ausgezeichnete Neubauten auf urbanen Brachen ins Zentrum stellt, ist zulässig. Die aktuellen Schwierigkeiten und Konflikte bei der strategischen Planung des Stadtzentrums zeigen, dass die öffentlich-privaten Aushandlungskanäle zwar für strategische Fragen produktiv sind, aber auf einer konkreten Projektebene nicht zwingend tragen.

Dass urbane Brachen nicht zwingend nur Vorteile für die lokale Siedlungsqualität bringen, zeigen die Fallbeispiele Arbon und St. Margrethen. In Arbon führt die fehlende personelle und fachliche Kontinuität auf öffentlicher Seite möglicherweise zu einer für die Öffentlichkeit suboptimalen Lösung für die öffentlichen Räume auf den *Saurer-Brachen*. In St. Margrethen konnten zwar Kompromisse hinsichtlich der öffentlich nutzbaren Räume beim Projekt *Europuls* erarbeitet werden, möglicherweise wird die gültige Baubewilligung durch die private Investorengruppe jedoch aufgrund fehlender ökonomischer Anreize nie genutzt werden (Stand Frühling 2015).

### **Drei Implikationen für die Siedlungsqualitäten in Schweizer Agglomerationsräumen**

Was bedeuten nun diese Ausführungen für die Siedlungslandschaften und -qualitäten in den Schweizer Agglomerationsräumen aus einer generelleren Sicht? Als erstes kann festgehalten werden, dass das Sample dieser Studie nicht wirklich

aussagekräftig ist für Aussagen über die Schweizer Agglomerationsgemeinden. In Realität sind deutlich mehr kleine und weniger professionalisierte Gemeinden zu finden. Das heißt, dass passive *Governance* wohl anteilmäßig stärker verbreitet ist als in den neun untersuchten Gemeinden, was für die Einforderung und Schaffung von öffentlichen Räumen, Parkanlagen oder Langsamverkehrsachsen keine guten Neuigkeiten sind. Über die Frage, ob die Einforderung solcher Qualitäten notwendig ist, lässt sich jedoch streiten. In den Syntheseprodukten des Nationalen Forschungsprogramms 65 »Neue urbane Qualität« werden öffentliche Räume in den heutigen Agglomerationsräumen stark vermisst (Sulzer und Desax 2015). Die Interviewaussagen der vorliegenden Studie sind diesbezüglich ambivalenter. In den als passiv eingeordneten Gemeinden sind qualitativ gut gestaltete Räume gemäß den Befragten durchaus vorhanden – auch wenn sie nicht öffentlich eingefordert, sondern von privaten Bauwilligen geplant und realisiert werden. Für eine abschließende Antwort auf diese Frage müsste die Bevölkerung in größerem Stil zu ihren Bedürfnissen bezüglich der Siedlungsqualität befragt werden – ein Unterfangen, das bis heute in der Schweiz nicht stattfand.

Zweitens sind lokale Handlungsspielräume zwar vorhanden und werden anhand der beobachtbaren Nutzung von individuellen persönlichen Ressourcen und Kapazitäten sichtbar. Die Unterschiede in der Art der lokalen Planung und die Einforderung öffentlicher Qualitätsvorstellungen in privaten Projekten sind zwischen Gemeinden mit ähnlichem Professionalisierungsgrad oder ähnlicher ökonomischer Herausforderung jedoch nicht von großem Ausmaß. Die lokalen Planungs- und Interventionsspielräume können daher als stark durch strukturelle oder institutionelle Faktoren bedingt interpretiert werden. Hier spielen neben dem administrativ-politischen Professionalisierungsgrad der lokalen Behörden vor allem die ökonomische Situation – dominiert durch funktionale Verkehrsachsen und Mobilitätsströme – und der Steuerwettbewerb wichtige Rollen. Daneben sind auch die historisch gewachsene Siedlungsstruktur und das Vorhandensein urbaner Brachen wichtige Faktoren bei der Schaffung von Siedlungsqualitäten. Große historische Ortskerne und Brachen ermöglichen stärkere, das heißt reaktivere oder proaktivere, staatliche Interventionen – entweder durch die einfachere Definition strategischer Entwicklungsziele anhand klarer historischer Siedlungsstrukturen oder der Möglichkeit, größere zusammenhängende Projekte planen zu können.

Drittens gibt es durchaus Möglichkeiten, auf lokaler Ebene anhand der vorhandenen administrativ-politischen Strukturen größere lokale Handlungsspielräume zu schaffen. Die Institutionalisierung respektive Aufstockung von strategisch arbeitenden Ortsplanungsstellen oder die Vergrößerung der Arbeitspensen der Exekutivmitglieder kann aufgrund der Gemeindeautonomie auf kommunaler Ebene selbst beschlossen werden. Ebenfalls möglich ist der Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu Planungsregionen in interkommunaler Zusammenarbeit. Ob solche Maßnahmen lokalpolitisch durchsetzbar sind, ist jedoch unter anderem aufgrund der



immer noch stark verankerten Wahrnehmung des Wettbewerbs mit den Nachbargemeinden und der politisch häufig formulierten Notwendigkeit nach Wachstum und möglichst liberalen lokalen Staaten fragwürdig.

# **Synthese, Fazit und Ausblick**

Ich finde Dorffriedhöfe schön. Die Witwen pflegen die Gräber, bringen Blumen. In vielen Dörfern gibt es am Friedhof mehr Leben als auf dem Dorfplatz.

WOLF HAAS, SÜDDEUTSCHE ZEITUNG MAGAZIN,  
NR. 35, 29.08.2014, SEITE 32



## 10. Diskussion der Resultate, ihre Einordnung und eine theoretische Synthese

---

In den letzten Kapiteln beschrieb und verglich ich erstens die neun Fallstudien, auf denen meine empirische Untersuchung lokaler *Governance* basiert. Es zeigte sich, dass in den neun Gemeinden drei unterschiedliche Formen lokaler *Governance* beobachtet werden können – eine passive, eine reaktive und eine proaktive Form. Zweitens zeigte ich, dass die Entstehung dieser drei Formen von *Governance* nicht nur kovariert, sondern auch kausal anhand der Aussagen meiner Interviewpartnerinnen und -partner in Verbindung gebracht werden kann mit der ökonomischen Situation, in der sich die jeweilige Gemeinde befindet sowie ihrem administrativ-politischen Professionalisierungsgrad. Drittens brachte ich im letzten Kapitel die drei Formen lokaler *Governance* mit verschiedenen Kriterien für Siedlungsqualität in Verbindung. Die unterschiedlich starke Einbindung und Einmischung der lokalen Behörden in die Planungsprozesse führen nach meiner Interpretation zu signifikanten Unterschieden hinsichtlich der Siedlungsqualitäten in Schweizer Agglomerationsgemeinden.

Den drei Formen lokaler *Governance*, ihrer theoretischen Abstrahierung und ihrer Einordnung in die *Governance*-Literatur widme ich nun das vorliegende Kapitel. Dafür stelle ich theoretische Überlegungen an, die allesamt den Status von Hypothesen haben sollen, die anhand der vorliegenden Studie abgeleitet und einer künftigen wissenschaftlichen Überprüfung zugeführt werden sollen. Für dieses Vorhaben diskutiere ich zuerst nochmals kurz die Hauptmerkmale der verschiedenen Formen lokaler *Governance*, indem ich diese zuerst von den untersuchten Gemeinden und vom Politikfeld der Raumentwicklung zu lösen und zu abstrahieren versuche. Danach vergleiche ich die aufgestellte Typologie mit den vier Modi von *Governance*, die Pierre (2011) formuliert, sowie mit den anderen im Theorieteil angesprochenen Ansätzen von *Urban Governance* – woraus ich Kritikpunkte an der *Urban-Governance*-Literatur ableite und neue Forschungsrichtungen und künftige theoretische und empirische Herausforderungen beschreibe.

## 10.1 PASSIV, REAKTIV UND PROAKTIV: DREI TYPEN LOKALER GOVERNANCE

Mithilfe eines iterativ-explorativen Forschungsdesigns erarbeitete und beschrieb ich in drei Formen lokaler *Governance*, denen die neun Untersuchungsgemeinden einerseits zugeteilt werden können. Andererseits hauchen die Fallstudien den drei Formen lokaler *Governance* Leben ein. Die theoretische Abstraktion dieser drei Formen lokaler *Governance* führt zu einer Typologie mit stark politökonomischer Prägung. Sie macht verschiedene Formen lokaler Zusammenarbeit in Gemeinden eines föderalen Systems systematisch begreifbar, analysierbar und kategorisierbar.

Als Bedingung für die folgenden Argumente muss eine kommunale Autonomie mindestens hinsichtlich gewisser finanzieller und organisatorischer Spielräume gegeben sein. So müssen beispielsweise Möglichkeiten auf kommunaler Ebene vorhanden sein, für lokal definierte Ausgaben Steuern zu erheben oder Gelder höherer Staatsebenen variabel einzusetzen. Weiter muss die Möglichkeit gegeben sein, die Organisation der lokalen administrativ-politischen Struktur auf kommunaler Ebene selbst bestimmen zu können.

Gemeinden, die gewisse Spielräume bei der Erhebung lokaler Steuern und ihrer administrativ-politischen Organisation aufweisen, müssen grundlegende Entscheidungen immer wieder auf lokaler Ebene treffen. So stellt sich regelmäßig die Frage nach der Höhe des kommunalen Steuersatzes und der Art und Weise, wie die lokal erhobenen Steuern eingesetzt werden sollen. Diese Überlegungen sind nicht nur von lokalen Befindlichkeiten und Wünschen geprägt, sondern auch von räumlichen und ökonomischen Abhängigkeiten. Dabei spielen Fragen nach den aktuellen Situationen der Nachbargemeinden eine Rolle oder ökonomische Überlegungen hinsichtlich der Situation innerhalb einer ganzen Region oder eines Metropolraums. Weiter sind strukturelle Bedingungen in lokale Entscheidungen einzubeziehen, die ihren Ursprung entweder in der geografischen Lage (Nähe oder Distanz zu ökonomisch relevanten Städten, Verkehrsanbindung, finanzielle Lage und Steuerniveau der Nachbargemeinden) oder in der sozioökonomischen Zusammensetzung der Gemeinde haben (Art der sozioökonomischen Verteilung der Einwohnerinnen und Einwohner). Schließlich stellt sich die Frage nach dem optimalen Aufbau sowie den Zuständigkeiten und Kompetenzen der kommunalen Verwaltung sowie der Exekutive.

Viele der relevanten Entscheidungen auf kommunaler Ebene betreffen demzufolge die sozioökonomischen und finanziellen Realitäten und Abhängigkeiten einer Gemeinde. Anhand meiner Fallstudien lässt sich argumentieren, dass sich die größten lokalstaatlichen Handlungsspielräume dann ergeben, wenn Gemeinden gewisse administrative und politische Kapazitäten sowie finanzielle Spielräume aufweisen. Dieser Zusammenhang kann – wie sogleich anhand der drei Typen von *Governance*

erkennbar wird – sogar noch stärker formuliert werden: Es ergeben sich grundsätzlich nur dann lokalstaatliche Handlungsspielräume, wenn gewisse administrative oder politische Kapazitäten vorhanden sind oder wenn die Gemeinde finanziell gut dasteht – wenn lokale Akteurinnen und Akteure die finanzielle Lage als positiv einschätzen (vgl. Abbildung 19).

*Abbildung 19: Kommunale Handlungsspielräume in Abhängigkeit von der wahrgenommenen finanziellen Situation und dem kommunalen administrativ-politischen Professionalisierungsgrad*

Finanzielle Situation	Professionalisierungsgrad	
	tief	mittel/hoch
positiv	Wenige lokale Handlungsspielräume vorhanden	Lokale Handlungsspielräume vorhanden
negativ	Lokale Handlungsspielräume <i>nicht</i> vorhanden	

Quelle: eigene Darstellung.

Welche der drei Formen lokaler *Governance* können nun entstehen, wenn diese Bedingungen für lokale Handlungsspielräume genauer in Betracht gezogen werden? Und was sind die wichtigsten Merkmale der drei Typen von lokaler *Governance*? Die Tabelle 17 (Seite 340) fasst die wichtigsten Punkte zusammen, die ich im Folgenden kurz ausführen werde.

### **Passive Governance**

Passive *Governance* entsteht entweder dann, wenn die lokale finanzielle Situation als Herausforderung oder gar Überforderung wahrgenommen wird (hervorgerufen durch Wachstums- oder Schrumpfungstendenzen, durch konstant hohe oder steigende öffentliche Ausgaben oder durch den Vergleich mit Nachbargemeinden). Passive *Governance* entsteht auch dann, wenn lokalpolitisch ein starker Wille zu einem liberalen lokalpolitischen Handeln besteht (vgl. jeweils auch Abbildung 20, auf Seite 346).

Tabelle 17: Entstehungsbedingungen und Merkmale der drei Typen von lokaler Governance für Gemeinden in föderalen Staaten mit einem Mindestmaß an kommunaler Autonomie

	FORMEN LOKALER GOVERNANCE		
	PASSIV	REAKTIV	PROAKTIV
ENTSTEHUNGSBEDINGUNGEN			
Strukturell-institutionelle Bedingungen	Administrative oder politische Überforderung durch niedrigen Professionalisierungsgrad, öffentlich-private Zielkongruenz (Wachstum) ...  ... oder ...	Administrativer (und politischer) Professionalisierungsgrad  Gute finanzielle Lage	(Administrativer und) Politischer Professionalisierungsgrad  Schlechte finanzielle Lage/fiskalischer Druck
Lokales Agency-Handeln (teilweise aufgrund politischer Einstellungen)	... lokalpolitischer Wille zu liberalem Handeln	(--)	Netzwerkaufbau und starkes Engagement durch »Macher«-Typen
MERKMALE DER LOKALEN GOVERNANCE			
Einmischung/Einbindung der öffentlichen Hand	schwach	stark	stark
Dominante öffentlich-private Beziehungen in politischen Prozessen	Absenz der öffentlichen Hand	Konflikt: öffentliche versus private (Markt-)Interessen, Kompromisse möglich	Netzwerke: öffentlich-private Austauschprozesse, Kompromisse wahrscheinlich
Art der Problemaufklärung und Agenda-Erarbeitung	Private (Markt-)Analyse	Öffentliche Bedarfsaufklärung versus private Marktanalyse	Öffentlich-private Strategiefindung nach gemeinsamer Problemaufklärung
Handlungsrationale/Staatsverständnis	Nachwächterstaat: Kontrolle der aufgestellten Regeln höherer politischer Instanzen	Intervention: Ausnutzen lokaler Handlungsspielräume zugunsten lokaler öffentlicher Anliegen	Mitgestalten: Öffentlich-privates Erarbeiten und Finanzieren gemeinsamer Ziele
Scope der lokalen Governance (vgl. Kapitel 8)	Passive oder liberale Nutzung der regulären Policy-Instrumente	Reaktive respektive proaktive Nutzung einer breiten Palette an Policy-Instrumenten (optionale und weitere Instrumente)	
Scale der lokalen Governance (vgl. Kapitel 9)	Parzelle/Quartier	Quartier/Gemeinde	Gemeinde/Region

Quelle: eigene Darstellung.

Eine finanziell gute Lage kann durch lokale Akteurinnen und Akteure in nicht-professionalisierten Gemeinden als Chance wahrgenommen werden, die finanzielle Situation oder die sozioökonomische Schichtung einer Gemeinde (weiter) zu ihren Gunsten zu verbessern. Daraus ableitbar sind passive Handlungsrationale in einem liberalen Sinn, wobei die lokalen Akteurinnen und Akteure erstens davon ausgehen, dass möglichst geringe lokalstaatliche Interventionen vorhandene privatwirtschaftliche Wettbewerbssituationen nicht verzerren. Nur so kann aus einer liberalen Sicht eine optimale private Ressourcenallokation stattfinden, die zu einem Wettbewerbsvorteil der Gemeinde führt. Notwendig ist hierfür lediglich, dass die Gemeinden, wenn sie in privatwirtschaftliche Projekte involviert sind, faire und für alle Privaten gleiche administrative Prozesse gewährleisten. So sehen Gemeinden die Möglichkeit gegeben, weiter zu wachsen, ohne den administrativ-politischen Professionalisierungsgrad zu verändern, was die öffentlichen Kosten gering hält und wiederum ein niedrigeres Steuerniveau ermöglicht. Schließlich kann eine öffentlich-private Zielkongruenz ebenfalls zu passivem Handeln der Gemeinden in einem liberalen Sinn führen – Interventionen in privates Handeln und der Aufbau größerer Verwaltungskapazitäten sind in diesen Fällen schlicht nicht nötig.

In Gemeinden, die sich in guten finanziellen Situationen befinden, aber keine öffentlich-private Zielkongruenz aufweisen, kann auch der Wunsch nach mehr staatlicher Intervention aufkommen – vor allem dann, wenn die Abhängigkeit von einzelnen privaten Interessen aufgrund der guten finanziellen Lage weniger hoch ist. Notwendig für routinehafte Interventionen wäre ein Ausbau der Verwaltungskompetenzen. Kommt dieser aufgrund fehlender lokalpolitischer Unterstützung oder zu enger finanzieller Verhältnisse nicht zustande, entstehen genuin passive Formen von *Governance*. Der vorhandene Wettbewerb zwischen den privaten Akteurinnen und Akteuren, kann somit durch die öffentliche Hand nicht ausgenutzt werden kann.

Passive *Governance* ist auch in Gemeinden vorstellbar, die finanziell nicht gut dastehen und nicht-professionalisiert sind: Die lokalen Akteurinnen und Akteure kennen zwar grundsätzliche Strategien zur Verbesserung der kommunalen Situation, verfügen aber weder über finanzielle noch personelle Ressourcen, um diese zu konkretisieren und anzuwenden. Aber auch hier ist neben der passiven *Governance* aus Überforderung eine passive *Governance* in liberaler Manier denkbar: Gewolltes liberales Handeln verringerte die Abschreckung privater Investorinnen und Investoren, die aufgrund der ökonomischen Situation sowieso rar wären. Gleichzeitig benötigte dieses liberale Handeln keinen professionalisierten Staatsapparat, was die Kosten niedrig hielte und somit das bereits hohe Steuerniveau nicht noch zusätzlich belastete. Die Formulierungen im Konjunktiv sind bewusst gewählt, weil sich unter den neun untersuchten Gemeinden keine befindet, die schrumpft und über einen niedrigen politisch-administrativen Professionalisierungsgrad verfügt.



Passives *Governance*-Handeln ist demnach grundsätzlich in Gemeinden denkbar, die sich in prosperierenden oder finanziell schwierigen Situationen befinden. Entstehungsbedingung ist die niedrige administrativ-politische Professionalisierung – die auch gewollt sein kann. Die daraus folgenden Merkmale der lokalen *Governance* zeigen sich in einer schwachen Einmischung respektive Einbindung der Gemeinden in privatwirtschaftliche Projekte aller Art. Die dominante öffentlich-private Beziehungsart wird geprägt durch die Absenz der öffentlichen Hand, während auch die Problemaufklärung und Erarbeitung von Agendazielen hauptsächlich auf privatwirtschaftlicher Arbeit und Logik basieren. Die lokale öffentlich-private Zusammenarbeit wird hauptsächlich geprägt durch den Modus eines Nachtwächterstaates, wobei die aufgestellten Regeln kontrolliert werden, die von höheren staatlichen Ebenen mehr oder weniger unhinterfragt übernommen werden (müssen). Hinsichtlich *Scope* und *Scale* sind die Nutzung einer kleinen Palette an regulären Policy-Instrumenten sowie die Adressierung von Entscheidungen Merkmale einer passiven *Governance*, die von privaten Akteurinnen und Akteuren direkt nachgefragt werden.

### **Reaktive Governance**

Die Entstehungsbedingungen für den reaktiven Typ lokaler *Governance* lassen sich folgendermaßen umreißen: Reaktives lokalstaatliches Handeln erfordert eine gewisse administrative Professionalisierung und eine gesunde finanzielle Lage der Gemeinden.

Eine gewisse Professionalisierung der Verwaltung ist für eine reaktive *Governance* aus mehreren Gründen notwendig. Gemeint damit sind Verwaltungsstellen, die nicht operativ tätig sind, sondern strategisch arbeiten. Erstens ermöglichen administrative Ressourcen die Erarbeitung spezifischer öffentlicher Ziele. Klar definierte öffentliche Ziele sind die Grundlage reaktiven Handelns, da nur so eine Aufsichtsfunktion wahrgenommen und strategisch entschieden werden kann, wo und wann privates Handeln nicht den gewünschten Zielen entspricht. Solche reaktiven Interventionen werden zweitens gefördert, weil professionalisierte Verwaltungen mittels ihrer Ressourcen und Kapazitäten gewisse Abklärungen und Kalkulationen selbst durchführen können, was ein Verhandeln auf Augenhöhe mit größeren privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren – oder eine administrative oder politische Intervention auf einer höheren Staatsebene – ermöglicht. Das Vorhandensein einer gewissen administrativen Kapazität steigert schließlich die Wahrnehmung der Notwendigkeit lokalstaatlicher Interventionen. Sind bestimmte administrative Strukturen vorhanden, so müssen sie auch sinnvoll genutzt werden. All diese Argumente gelten auch für Gemeinden mit zusätzlich professionalisierten Exekutiven. Bei gleichzeitigem und hinsichtlich personeller Ressourcen ähnlichem Vorhandensein professionalisierter Verwaltungen *und* Exekutiven können aber auch Wettbe-

werbssituationen zwischen Exekutive und Verwaltung eintreten, welche strategische Interventionen erschweren.

Eine gesunde finanzielle Lage wird von professionellen kommunalen Verwaltungen als Möglichkeit wahrgenommen, öffentlich erarbeitete politische Agenda-ziele auch entgegen privater Interessen durchzusetzen oder hinsichtlich dieser Ziele in privates Handeln reaktiv zu intervenieren. Dies darum, weil prosperierende ökonomische Situationen den Wettbewerb unter privaten Akteurinnen und Akteuren fördern, was die öffentliche Hand weniger stark von einzelnen privaten Akteurinnen und Akteuren abhängig macht. Öffentliche Interventionen sind deswegen aufgrund weniger wahrscheinlicher finanzieller Rückschläge opportuner. Gleichzeitig ermöglichen stabile Steuereinnahmen finanzielle Handlungsmöglichkeiten. Grundsätzlich ist reaktives Handeln auch in Gemeinden denkbar, die sich in schwierigeren finanziellen Situationen befinden. Aufgrund der fehlenden Wettbewerbssituation zwischen Privaten können die Folgen von Interventionen jedoch deutlich schwerwiegender sein – was häufiger entweder passives oder aber proaktives Handeln nach sich zieht.

Lokales Agency-Handeln spielt als Entstehungsbedingung für den reaktiven Typ von *Governance* eine kleinere Rolle. Dies darum, weil die administrative oder politische Professionalisierung einer Gemeinde ein Umfeld schafft, das vor allem die Kompetenzen der Verwaltung und der Exekutive schätzt. Vor allem bei professionalisierten Verwaltungsstellen kann davon ausgegangen werden, dass deren Stelleninhaberinnen und -inhaber die vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen im Rahmen ihrer Möglichkeiten nutzen. Abweichendes Agency-Verhalten führte wohl zur Kündigung. In Gemeinden mit zusätzlich professionalisierten Gemeindepräsidien kann Agency-Handeln dann relevant werden, wenn sich Exekutivmitglieder gegen die Interventionsideen der Verwaltung stellen. Denkbar sind liberale Exekutivmitglieder, welche die administrativ erarbeiteten Strategien nicht mit allzu starken reaktiven Interventionen gegenüber privaten Akteurinnen und Akteuren durchgesetzt sehen wollen. Gleiches gilt für die Wahl und Nutzung von Policy-Instrumenten, die von der professionellen Verwaltung hinsichtlich eines aktiveren Handelns eingefordert, aber von einer liberalen Exekutive nicht gutgeheißen werden. Es stellt sich dann auf jeden Fall die Frage, ob eine gewisse Balance erreicht werden kann – oder ob die Verwaltung oder die Exekutive den allfälligen Machtkampf für sich entscheiden. Wäre letzteres der Fall, wäre die Konsequenz ein passives Handeln nach liberaler Maxime und im strengsten Fall die Redimensionierung der Verwaltung – einerseits, um Interventionen zu minimieren, andererseits, um Kosten zu senken.

Die Merkmale in Gemeinden mit reaktiver *Governance* lassen sich folgendermaßen beschreiben: Die Einmischung der öffentlichen Hand in privatwirtschaftliche Projekte kann als stark bezeichnet werden, da im Vergleich zu passiven Gemeinden nicht lediglich private Bedarfsabklärungen vorgenommen werden, sondern

auch von der öffentlichen Hand klare Ziele definiert werden. Die öffentlichen Ziele müssen dabei keineswegs mit den privatwirtschaftlichen übereinstimmen. reaktive Gemeinden zeichnen sich deswegen dadurch aus, dass öffentliche und private Ziele aufeinanderprallen, was vor allem in Situationen der öffentlichen Intervention in private Projekte zu Konflikten führt. Das lokale Staatsverständnis lässt sich so zusammenfassen, dass die kommunal vorhandenen, durch die ökonomische Situation und die Professionalisierung geschaffenen Handlungsspielräume zugunsten lokaler öffentlicher Anliegen genutzt werden. *Scope* und *Scale* sind schließlich in reaktiven Gemeinden deutlich höher als in passiven, was sich in der der Nutzung einer breiten Palette an Policy-Instrumenten sowie an Planungshorizonten zeigt, die sich weg von lediglich privaten und hin zu öffentlich formulierten Forderungen bewegen.

### Proaktive Governance

Zu den Entstehungsbedingungen für den proaktiven *Governance*-Typ gehören auf der strukturell-institutionellen Ebene eine Professionalisierung der Gemeindeexekutive und eine ökonomische Situation, die sich durch eine schwierige finanzielle Lage der Gemeinde auszeichnet. Auf der Ebene der lokalen Agency sind zudem »Macher«-Typen als Exekutivmitglieder hilfreich, die ihre Rolle nicht nur im Rahmen ihres Amtes wahrnehmen, sondern sich auch sonst kreativ und engagiert für die Gemeinde einsetzen.

Grundsätzlich gleichen die Argumente hinsichtlich der Möglichkeiten und Ressourcen einer professionalisierten Exekutive denen der professionalisierten Verwaltung bei der reaktiven *Governance*. Unterschiede sind nur dann zu beobachten, wenn politisch handelnde Exekutivmitglieder ihre Ressourcen für »machbarere und realistischere« Projekte einsetzen als die »hauptsächlich fachlich orientierten« Verwaltungen, die vielmehr »Idealprojekte« ausarbeiten. Diese Unterschiede ergeben sich aus der stärkeren und proaktiveren Einbeziehung der privatwirtschaftlichen Interessen durch die Exekutiven, was zu einem Aufbau von Netzwerken und Vertrauen zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren führt. Ein weiterer Unterschied ist, dass das Vorhandensein von Vollzeitstellen für das Gemeindepräsidium keine hinreichende Bedingung für proaktive *Governance* darstellt. Dies darum, weil im Gegensatz zu strategisch tätigen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern keine Möglichkeit besteht, das Arbeitsverhältnis bei nicht genügender Leistung aufzuheben. Konkret heißt das, dass Vollzeit-Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten auch dann ihre vollen Amtszeiten absolvieren können, wenn sie ihre zeitlichen und/oder fachlich-persönlichen Ressourcen und Kompetenzen nicht ausschöpfen.

Der stärkere Einbezug der privaten Interessen kommt aufgrund der zweiten Entstehungsbedingung für proaktive *Governance* zustande: der finanziell schwierigen Situation der Gemeinde und der daraus potenziell resultierenden Negativspirale, die es zu durchbrechen gilt. Private Projekte sind grundsätzlich nur dann realistisch,

wenn sie Profit abwerfen, was in finanziell angeschlagenen Gemeinden ein deutlich schwieriger zu erreichendes Ziel ist. Es besteht darum aus Sicht der strategisch denkenden und handelnden Exekutivmitglieder die Notwendigkeit, private Interessen proaktiv in lokalpolitische Entscheidungsprozesse einzubinden und gemeinsam finanzierbare und realisierbare politische Agendaziele aufzubauen. Die ökonomisch schwierigere Situation ermöglicht es den Gemeinden schließlich, von den niedrigeren Kosten lokaler Projekte zu profitieren. Diese Vorteile ergeben sich vor allem dann, wenn es um Bodengeschäfte geht, die für die lokalen Regierungen in finanziellen Schwierigkeiten erschwinglicher sind, da die Bodenpreise niedriger sind.

In finanziell gesunden Gemeinden sind proaktive Formen von lokaler *Governance* grundsätzlich unwahrscheinlicher. Stark ausgebaute öffentlich-private Netzwerke, gemeinsam erarbeitete Agendaziele und die gemeinsame Nutzung partikularer Ressourcen sind in Gemeinden mit genügend finanziellen Spielräumen weniger notwendig und daher weniger häufig anzutreffen. Vielmehr zeigen sich hier öffentlich-private Zielkongruenzen, die eine starke öffentlich-private Zusammenarbeit unnötig machen – die Folge sind passive Formen von *Governance*. Zudem ermöglicht erst eine finanziell stabile Situation die Abkehr von öffentlichen politischen Agendazielen, die hauptsächlich auf weiteres ökonomisches Wachstum und finanzielle Profite fokussieren. Solche – eher durch die öffentliche Hand proklamierte Alternativziele – sind reaktiv geprägt und führen zu Konflikten mit privatwirtschaftlichen Interessen.

Lokales Agency-Handeln, verstanden als individuelles Handeln, das mittels Engagements und individuellen Fachwissens über die vorhandenen institutionellen Ressourcen hinausgeht, hilft bei der Entstehung von proaktiver lokaler *Governance* stark, ist aber keine notwendige Bedingung. Auch persönliche Netzwerke von Exekutivmitgliedern zu relevanten Personen aus der Privatwirtschaft können beim Aufbau einer proaktiven Form von *Governance* hilfreich sein. Dasselbe gilt für individuelle Staatsverständnisse der Exekutivmitglieder, die von einem stark handelnden lokalen Staat ausgehen. Lokales Agency-Handeln mit einer solchen Prägung kann in nicht-professionalisierten, aber ökonomisch angeschlagenen Gemeinden teilweise das Vorhandensein einer professionalisierten Exekutive ersetzen. Voraussetzung ist, dass die Gemeinden klein genug und das Engagement respektive die Netzwerke der Exekutivmitglieder groß sind.

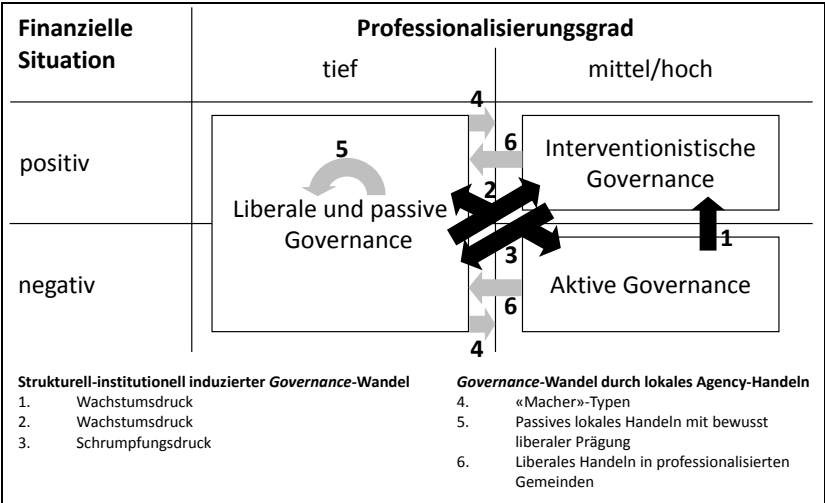
Das wichtigste Merkmal aktiver *Governance* ist die starke Einbindung der öffentlichen Hand in private Projekte sowie die proaktiven Handlungen der lokalen Exekutive. Die starke öffentlich-private Zusammenarbeit kommt vor allem zustande, weil Aushandlungsprozesse in formellen und informellen Gremien an der Tagesordnung sind und dabei auch proaktiv Themen angegangen werden, die möglicherweise noch nicht virulent sind. Diese Gremien sind dann auch die Keimzelle für öffentlich-privat erarbeitete und aufeinander abgestimmte Agendaziele. Das Resultat ist ein öffentliches Mitgestalten in privaten Projekten *et vice versa*, was sich

häufig auch in einer gemeinsamen Finanzierung niederschlägt. Die jeweiligen politischen und privatwirtschaftlichen Ressourcen werden zu diesem Zweck optimal genutzt. Bezüglich *Scope* und *Scale* lässt sich proaktive *Governance* ähnlich zu reaktiven Formen beschreiben. Unterschiede ergeben sich vor allem dahingehend, dass noch vermehrt regionale Themen in die lokale Entscheidungsfähigkeit hineinspielen, da die anstehenden ökonomischen Probleme sich nicht lediglich auf kommunaler Ebene lösen lassen.

10.2 LOKALER GOVERNANCE-WANDEL: STRUKTURELLE EINFLÜSSE UND AGENCY-HANDELN

Nach der Beschreibung der Entstehungsbedingungen und Charakteristika der proklamierten drei Typen von lokaler *Governance* geht es nun darum, die verschiedenen Pfade von *Governance*-Wandel zu diskutieren. Einige Möglichkeiten für *Governance*-Wandel wurden bereits bei der obigen Beschreibung der drei Typen skizziert. Zusammenfassend sind sechs Zusammenhänge denkbar, wie sich die lokale *Governance* von einem Typ zum anderen wandeln kann. Die ersten drei beschreiben strukturell-institutionell induzierten *Governance*-Wandel, die weiteren *Governance*-Wandel durch lokales Agency-Handeln (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Strukturell-institutionelle Bedingungen für drei Formen von lokaler Governance und sechs Formen von Governance-Wandel (schwarze Pfeile: strukturell-institutionelle Bedingungen, graue Pfeile: lokales Agency-Handeln)



Quelle: eigene Darstellung.

1. *Wachstumsdruck*: Wenn sich das ökonomische Umfeld von einer finanziell schwierigen in eine prosperierende Richtung wandelt, kann sich die proaktive *Governance* hin zu einer reaktiven weiterentwickeln, weil die öffentlichen Spielräume durch die bessere Finanzlage größer werden, weniger öffentlich-private Zusammenarbeit notwendig ist und öffentliche Interessen, die nicht nur auf Wachstum fokussieren, stärker formuliert und eingefordert werden können. Proaktive *Governance* kann zwar weiter bestehen bleiben, sie wird aber früher oder später durch alternative Agendaziele herausgefordert, die mindestens durch die politische Opposition vorgebracht werden.
2. *Wachstumsdruck*: Wenn sich das ökonomische Umfeld von einer finanziell schwierigen in eine prosperierende Richtung wandelt (oder sich das stetige Wachstum verstärkt), kann sich die durch den Ressourcenmangel geprägte passive *Governance* mit der Vergrößerung des administrativ-politischen Professionalisierungsgrades hin zu einer reaktiven verändern, während passive *Governance* mit liberaler Prägung aufgrund liberaler Vorstellungen von lokalem Agency-Handeln bestehen bleibt (vgl. Beziehung Nr. 5 weiter hinten).
3. *Schrumpfungsdruck*: Wenn sich das ökonomische Umfeld in eine negative Richtung wandelt, verändert sich die reaktive *Governance* hin zu einer passiven oder unter bestimmten Umständen zu einer proaktiven *Governance*. Der Grund für passive *Governance* ist entweder die Überforderung durch den Schrumpfungsdruck oder die wahrgenommene Notwendigkeit einer liberaleren Haltung und einer Verkleinerung des Professionalisierungsgrades aus Kostengründen. Proaktive *Governance* entsteht in solchen Situationen nur bei Wahrnehmung eines bestimmten Problemdruckes, dem man mit passivem Handeln nicht gerecht wird.

Der Schluss, dass eine Veränderung der ökonomischen Situation die lokalen Entscheidungen und Spielräume zugunsten eines höheren oder tieferen Professionalisierungsgrades und zu einem *Governance*-Wandel maßgebend beeinflusst, klingt mit diesen Ausführungen plausibel.

Nun sind jedoch weitere Gründe für den Wandel lokaler *Governance* denkbar, die nicht (nur) auf die Veränderung der ökonomischen Situation zurückzuführen sind. Alle Wechsel von einem zum anderen *Governance*-Typ, die nicht hauptsächlich strukturellen Einflüssen geschuldet sind, können als lokales Agency-Handeln interpretiert werden. Die Gründe für lokales Agency-Handeln sind in den politischen Präferenzen respektive der jeweiligen politischen Kultur einer Gemeinde, ihrer Einwohnerschaft sowie der gewählten Politikerinnen und Politiker zu suchen. Weiter sind individuelle Ressourcen und Kompetenzen politischer Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber relevant (vgl. Agency-Handeln gekennzeichnet mit den grauen Pfeilen in Abbildung 20).

4. »*Macher*«-Typen: In kleinen Gemeinden mit niedrigem Professionalisierungsgrad können einzelne Mitglieder der Exekutive (oder auch der Verwaltung) durch wiederholtes reaktives oder proaktives Agency-Handeln einen *Governance*-Wandel bewirken, ohne den Professionalisierungsgrad real zu verändern. Der Wandel von einer passiven zu einer reaktiven oder proaktiven *Governance* gelingt jedoch nur dann, wenn ein enormes zeitliches und persönliches Engagement in Kauf genommen wird, womit ein fehlendes Vollzeitamt oder die fehlende strategische Ausrichtung einer Verwaltungsstelle zumindest teilweise kompensiert werden kann. Gleichzeitig müssen diese Exekutivmitglieder oder die Verwaltungsmitarbeitenden über ein individuelles Staatsverständnis verfügen, das Staatsinterventionismus begrüßt.
5. *Passives lokalpolitisches Handeln mit bewusst liberaler Prägung*: Gemeinden, die aufgrund ihres niedrigen Professionalisierungsgrades und der dadurch fehlenden Handlungsspielräume eigentlich passiv handeln müssten, können durch lokales Agency-Handeln bewusst liberal handeln. Einerseits wird somit bewusst nicht oder nur, wenn nötig, in privates Handeln eingegriffen. Hierfür sind keine oder wenige politisch-administrative Ressourcen notwendig. Andererseits werden finanziell positive oder negative Situationen von den lokalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern so gedeutet, dass ein liberaler Umgang mit privaten Interessen entweder ein weiteres Wachstum am ehesten garantiert oder aber die finanzielle Notlage am ehesten abwenden kann.
6. *Liberales Handeln in professionalisierten Gemeinden*: Grundsätzlich können sich die Entscheidungsträgerinnen und -träger in Gemeinden, die über einen mittleren oder hohen Professionalisierungsgrad verfügen, immer mittels lokalen Agency-Handelns zu einer Reduktion der Verwaltung oder der Exekutiv-Vollzeitämter entschließen. Voraussetzung hierfür ist ebenfalls eine liberale lokalpolitische Stimmung.

Eine kritische Einschätzung der passiven Handlungsrationale mit liberaler Prägung als Agency-Handeln darf hier nicht fehlen. Erstens äußern vor allem Politikerinnen und Politiker eine passive Haltung, die auf liberalen Grundwerten basiert. Verwaltungsangestellte derselben Gemeinde beschreiben eher die Notwendigkeit einer passiven Handlung aufgrund von Ressourcenmangel. Eine mögliche Interpretation dieser unterschiedlichen Äußerungen ist, dass liberale Haltungen politisch einfacher zu vertreten und zu kapitalisieren sind als passive, die das Fehlen von Ressourcen anprangern. Liberale Handlungsrationale können in einer solchen Lesart als offensiv geäußerte Narrative verstanden werden, die von den eigentlich fehlenden lokalen Handlungsspielräumen ablenken. Zweitens können liberale Handlungsmotive wiederum auf die strukturierenden Auswirkungen der ökonomischen Situation und den Wettbewerb zwischen den Gemeinden zurückgeführt werden: Die innerhalb des neoliberalen Wachstumsnarrativs positiv konnotierten Maßnahmen, zum Bei-

spiel Steuern zu senken, den Verwaltungsapparat herunterzufahren oder die privaten Interessen zu priorisieren, können ebenfalls zu liberalen Haltungen führen – die dann aber nicht zwingend lokalem Agency-Handeln entsprechen.

Neben der kritischen Einschätzung liberal geprägten passiven Agency-Handelns sind schließlich auch historisch gegebene Pfadabhängigkeiten und Größenverhältnisse der Gemeinden relevant, wenn es um die Erklärungen für *Governance*-Wandel geht. So ist eine Reduktion der Verwaltungskapazitäten oder gar der Exekutiv-Vollzeitpensen in größeren Gemeinden oder Städten weniger denkbar als in kleinen.

## 10.3 EMPIRISCHE UND THEORETISCHE EINORDNUNG DER ERARBEITETEN 3ER-TYOLOGIE

### 10.3.1 Generalisierbarkeit

Wie stark verallgemeinerbar sind diese drei Typen von *Governance*? Anhand welcher Gemeinden und in welchen Ländern machen Anwendung und Testen dieser 3er-Typologie am ehesten Sinn? Einige wichtige Einschränkungen zur Generalisierbarkeit formulierte ich bereits im letzten Teilkapitel: Gemeinden müssen über eine bestimmte finanzielle und politische Autonomie verfügen und die Grundzüge ihrer administrativ-politischen Organisation selbst bestimmen können.

Zu diskutieren wäre die Generalisierbarkeit der aufgestellten Typologie einerseits hinsichtlich der Größe der Gemeinden und ihrer Zugehörigkeit zu anderen Staaten außerhalb der Schweiz. Andererseits stellt sich die Frage, ob sich in anderen Politikfeldern, in denen kommunale Entscheidungskompetenzen vorhanden sind, gleiche oder ähnliche Formen des öffentlich-privaten Austausches beobachten ließen.

Ich gehe davon aus, dass die aufgestellten drei Typen lokaler *Governance* hinsichtlich Orts- und Stadtentwicklungsthemen auf Gemeinden von unterschiedlicher Größe in der Schweiz und andere föderale Staaten anwendbar sind. Die Überforderung von Gemeinden, die kleiner sind als die in dieser Studie untersuchten und die in Wachstumssituationen großen Investorengruppen gegenüberstehen, ist einfach vorstellbar. Auch die daraus resultierende Reaktion durch passive oder pointiert liberale Handlungsrationale klingt nachvollziehbar. Gleiches gilt für passive lokale Reaktionen kleiner Gemeinden in Schrumpfungssituationen.

Schwieriger fällt das Gedankenexperiment aus, wenn es um Städte geht, die größer sind als die hier untersuchten Gemeinden. Sind diese aufgrund ihrer deutlich stärker professionalisierten Verwaltungsapparate und Exekutiven nicht sowieso immer proaktiv tätig? Sind hier nicht parteipolitische Konflikte höher als in kleinen



Gemeinden und dadurch wichtiger hinsichtlich der kommunalen *Governance*? Ja, aber nicht nur und nicht zwingend, wie eine Kurzinterpretation der lokalen *Governance* der Stadt Zürich in den letzten 30 bis 40 Jahren aufzeigen kann (Interpretationsgrundlage: Cattacin 1994; Hitz *et al.* 1995b; Schmid 2006; Devecchi 2012, 2014; Wolff 2012). Die 1970er und 1980er Jahre waren geprägt durch eine ökonomische Wachstumssituation und den Ausbau zur Finanz- und Dienstleistungsstadt. Diese Entwicklung brachte viele private Büroneubauprojekte. Eine Entwicklung, die durch eine öffentliche Planung mit liberalen Zügen möglich wurde, jedoch in den 1980er Jahren durch links-grüne Kreise in Kritik geriet («Primat der Wirtschaft über die Politik», »Wohnstadt versus Arbeitsstadt«). Die durch parteipolitischen Widerstand entstandene stadtentwicklungspolitische Blockade konnte erst dann gelöst werden, als in den 1990er Jahren und in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation die (linker gewordene) Stadtregierung proaktiv wurde und versuchte, auf private Akteurinnen und Akteure zuzugehen. Resultat waren eine proaktive Form der lokalen *Governance* und eine gemeinsam erarbeitete und finanzierte Stadtentwicklungsagenda, die beiden Seiten zugutekam: profitabel zu vermietende Dienstleistungsbauten und Wohnungen im hohen Preissegment, die wiederum hohe Steuereinnahmen garantierten. Das wirtschaftliche und demografische Wachstum der letzten zehn bis fünfzehn Jahre führte zu steigenden Bodenpreisen, zunehmenden Segregationerscheinungen und zu einer Zunahme an kritischen Stimmen hinsichtlich der städtischen Entwicklungsagenda. Die intensiven Diskussionen zwischen der Stadt und privaten Akteurinnen und Akteuren um die 2013 bis 2014 neu revidierte städtische *Bau- und Zonenordnung*<sup>1</sup> zeigt exemplarisch auf, dass sich die städtische *Governance* von einer proaktiven hin zu einer reaktiven weiterentwickelte.<sup>2</sup> Die nur geringe Erhöhung der Ausnutzungsmöglichkeiten und Gebäudevolumen kann als reaktive Maßnahme gedeutet werden, mit der sich die städtischen Behörden stärkere Interventionsmöglichkeiten erhoffen. Denn wenn private Investorinnen und Investoren stark profitorientiert planen wollen, benötigen sie nun zur höheren Ausnutzung der Parzellen häufig *Gestaltungspläne*. Die Erarbeitung solcher Planungsgrundlagen garantiert die Mitsprache der Bauverwaltung in *Workshopverfahren* und erfordert eine zusätzliche politische Absegnung durch mindestens die städtische Exekutive. Auch für größere Städte der Schweiz ist demzufolge

---

1 Stadt Zürich (2014): *Bauordnung der Stadt Zürich (Bau- und Zonenordnung)*. Online: [https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/staedtebau\\_u\\_planung/planung/bzo.html](https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/staedtebau_u_planung/planung/bzo.html) [Zugriff: 27.07.2016].

2 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Revidierte Bau- und Zonenordnung. Die wichtigsten Korrekturen* (29.10.2014). Online: <http://www.nzz.ch/zuerich/zuercher-stadtrat-krebst-zurueck-1.18413957> [Zugriff: 27.07.2016].

eine gewisse Verallgemeinerungsmöglichkeit der hier getroffenen Zusammenhänge vertretbar.

Die Frage nach der Verallgemeinerung der drei Typen von *Governance* auf weitere Politikfelder in der Schweiz ist herausfordernder. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die drei Typen von *Governance* lokale Entscheidungen erklären können, bei denen lokale Interpretationsspielräume bestehen, die entweder durch höhere Staatsebenen explizit den Gemeinden delegiert werden oder die in der kantonalen oder nationalen Gesetzgebung nicht oder nur am Rande definiert werden. Aufgaben, die zwar auf kommunaler Ebene dezentral erbracht, aber durch die Gesetzesgrundlage höherer Staatsebenen bereits klar definiert sind, können aufgrund der naturgemäß fehlenden lokalen Handlungsspielräume nicht mit der vorgeschlagenen Typologie analysiert werden. Mögliche Beispiele für die Anwendung der hier vorgeschlagenen Typologie sind – angelehnt an die von Geser (2002) erwähnten, relevanten kommunalen Aufgaben – Leistungen in den Bereichen soziale Wohlfahrt (z.B. externe Kinderbetreuung oder Sozialhilfe- beziehungsweise Reintegrationsprogramme für sozial Schwache), Kultur und Freizeit (z.B. Theater, Festivals, Jugendarbeit oder Sportanlagen) sowie beim lokalen öffentlichen Verkehr.

### 10.3.2 Vergleich mit der Typologie Pierres

Die hier vorgeschlagene Typologie für die Erklärung und Beschreibung verschiedener Formen lokaler *Governance* basiert grundsätzlich auf der Art und Weise, wie fest die öffentliche Hand in privates Handeln eingebunden ist respektive sich in privates Handeln einmischt. Beschreibbar werden die Stärke der Einmischung und Einbindung des öffentlichen Handelns anhand des Katalogs der lokal genutzten Policy-Instrumente sowie an der Art und Weise ihrer Nutzung. Die Stärke der lokal-staatlichen Einbindung kann als *Scope* und *Scale* der lokalen *Governance* zusammengefasst werden, wobei sich ersteres auf die Breite der genutzten Policy-Instrumente bezieht, während letzteres den antizipierten räumlichen und institutionellen Maßstab der lokalen Politik beschreibt.

Unterschiede zwischen verschiedenen Formen lokaler *Governance* lassen sich mittels strukturell-institutioneller Bedingungen erklären, wobei sich die ökonomische Situation und der administrativ-öffentliche Professionalisierungsgrad einer Gemeinde als wichtige Prädiktoren für den jeweils zu entstehenden *Governance*-Typ erweisen. Der Fokus auf das öffentliche Engagement und die öffentliche Einmischung in private Handlungen ermöglicht es, auf die politische Agenda als Erkennungsmerkmal verschiedener Typen von lokaler *Governance* zu verzichten.

Wie lassen sich die in diesem Kapitel bereits gemachten theoretischen Aussagen einordnen, wenn sie mit anderen Ansätzen der *Urban-Governance*-Literatur verglichen werden? Die Beantwortung dieser Frage ist Kernpunkt dieses Teilkapitels,

wobei ich meine Typologie vor allem mit der von Pierre (1999, 2005, 2011) vergleiche, mit der die meisten definitorischen Ähnlichkeiten geteilt werden. Diese Ähnlichkeiten basieren unter anderem auf der vergleichbaren Verwendung des *Governance*-Begriffes und der als zentral definierten Stellung der lokalen Regierungen.

Vergleichbar sind beide Typologien deswegen vor allem in den Argumentationen, welche die Ähnlichkeiten und Unterschiede in den verschiedenen Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit thematisieren. Ähnlich ist auch der Fokus auf Policy-Instrumente, um die Unterschiede zwischen den *Governance*-Typen zu erkennen. Dabei fallen die sich ähnelnden Führungsstile auf: Pierres marktkonforme Modi von *Governance* (*Managerial* und *Pro-growth Governance*) basieren gleich wie meine *passiven* Formen der Zusammenarbeit auf pragmatischen Führungsstilen öffentlicher und privater Eliten mit dem Fokus auf Effizienz und Wachstum. Die sich hinsichtlich des Fokus auf stärker öffentlich geprägte Ziele ähnelnden Modelle (Pierres *Corporatist*- und *Welfare*-Modi und meine reaktiven und proaktiven Typen von *Governance*) unterscheiden sich hingegen hinsichtlich der Ziele und der jeweiligen Führungsstile. Nur in wenigen Fällen sind soziale oder gar umverteilende Themen Teil der politischen Agendaziele der hier proklamierten *Governance* in Gemeinden – vielmehr ist ökonomisches Wachstum und das Anziehen guter Steuerzahler auch in reaktiven und besonders in proaktiven Gemeinden zentral. Dies impliziert dann möglicherweise auch die Unterschiede im Führungsstil, wo vor allem die proaktiven Gemeinden – im Unterschied zu den reaktiven Gemeinden – hinsichtlich breiterer Mitsprache der Bevölkerung lediglich auf gute Information, aber nicht auf aktive Partizipation setzen.

Ebenfalls ähnlich sind die als strukturell-institutionelle Entstehungsbedingungen formulierten Einflüsse der ökonomischen Situation und der nationalen und lokalen staatlich-institutionellen Grundlagen. Pierre formuliert diesbezüglich jedoch lediglich implizite Zusammenhänge und stellt die fortwährende Reproduktion lokaler Zusammenarbeitsformen stärker in den Fokus (*Governance* als Institutionen) – was im Grunde genommen einem Pfadabhängigkeitsmodell entspricht. Meine Typologie basiert deutlich stärker auf den lokalstaatlich geäußerten Handlungsspielräumen und ihrer Nutzung, die sich in verschiedenen finanziellen Situationen und mit unterschiedlichen Professionalisierungsgraden ergeben. Pfadabhängigkeiten sind zwar in meinem Modell ebenfalls wichtig, aber eher das Resultat strukturell-institutioneller Bedingungen wie der kommunalen Autonomie, der ökonomischen Situation oder dem Steuerwettbewerb.

Unterschiede sind hinsichtlich der Wichtigkeit politischer Agendaziele zu beobachten, die Pierre in seinem Ansatz als Erkennungsmerkmal für *Governance*-Unterschiede benutzt, während sie in meiner Typologie fehlen. Aufgrund des Einbezugs der politischen Agendaziele unterscheidet Pierre seine vier Typen von lokaler *Governance* nicht nur anhand eines einzelnen Merkmals – also der Form der öf-

fentlich-privaten Zusammenarbeit –, sondern auch anhand der Agendaziele. Dies führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen seinen vier Typen von *Governance* (wie bereits im Kapitel 3.1.2 beschrieben). Beispielsweise kann ökonomisches Wachstum nicht nur bei der *Pro-growth Governance* auftreten, sondern auch die Handlungsgrundlage für *Managerial* oder *Corporatist Governance* sein.

Wenn es um feine Unterschiede geht, die sich hinter bestimmten lokalen Handlungen verstecken, zeigen sich die Vorteile des hier gewählten Untersuchungsdesigns, das auf individuell geäußerte Narrative fokussiert. Gleichzeitig fehlt es Pierre auch an empirischer Grundlage für seine Typologie. Typen von *Governance* können sich – wie ich zeigen kann – unterscheiden, obwohl die grundlegende politische Strategie hinter bestimmten Handlungsrationalen ähnlich ist. Aus diesem Grund ist die Unterscheidung verschiedener *Governance*-Typen anhand der politischen Agendaziele aus meiner Sicht auch meist nicht sinnvoll. Die Generalisierbarkeit meiner Typologie ist diesbezüglich einfacher und womöglich weitreichender: Für Gemeinden in föderalen Systemen, die einen interkommunalen Wettbewerb generieren, gibt es in meiner Argumentation lediglich lokalpolitische Strategien mit dem übergeordneten Ziel des ökonomischen Wachstums, das je nach Situation über passiv(-liberaleres) oder aktiveres Handeln erreicht werden kann. Lediglich die reaktiven Gemeinden lassen öffentliche Ziele mit Fokus auf gleiche Lebensqualitäten, soziale Gerechtigkeit oder Umverteilung zu – weil es ihnen finanziell gut geht und genügend Ressourcen zur Staatsintervention vorhanden sind.

## 10.4 URBAN GOVERNANCE – WOHIN DES WEGES?

Dem Vergleich meiner 3er-Typologie mit den vier Typen von städtischer *Governance* nach Pierre soll nun eine noch stärkere Einbettung der vorliegenden Resultate in die *Urban-Governance*-Literatur und die Frage nach deren künftiger Ausrichtung folgen. In der Theorieübersicht (vgl. Kapitel 3.1.2) formulierte ich zwei Hauptkritikpunkte an den bereits vorhandenen Konzeptionen und Typologien von *Urban Governance* und an der Regimetheorie: Erstens ist die Problematisierung der strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen für die Erklärung lokaler beziehungsweise städtischer *Governance* von eminenter Wichtigkeit – ein Kritikpunkt, mit dem sich die verschiedenen Arbeiten zu *Urban Governance* (vgl. Pierre, 1999, 2011; Kantor et al. 1997; Sellers 2002a/b; Savitch und Kantor 2002 sowie DiGaetano und Strom 2003) bereits von der Regimetheorie abgrenzten (vgl. Stone 1989, 1993; Stoker 1995; Stoker und Mossberger 1994; Mossberger und Stoker 2001). Zweitens – und auf die Vielfalt der durch diese Autorinnen und Autoren erarbeiteten Typologien reagierend – drängt sich eine Vereinfachung der Theoretisie-

rung von *Urban Governance* auf, die hinsichtlich der Entstehungsbedingungen und der Erkennungsmerkmale der Typologien passieren muss.

Diese zwei theoretisch formulierten Kritikpunkte möchte ich im Folgenden anhand meiner empirischen Resultate nochmals adressieren und daraus Konsequenzen für die im Theoriekapitel beschriebenen *Urban-Governance*-Ansätze formulieren. Mit der vorliegenden Arbeit unterstreiche ich die Wichtigkeit strukturell-institutioneller Entstehungsbedingungen, wenn es darum geht, Unterschiede in lokalen *Governance*-Formen zu erklären. Lokales individuelles Handeln allein kann zwar die lokale Ausgestaltung von öffentlich-privaten Netzwerken beeinflussen oder die politischen Entscheidungen zugunsten bestimmter konkreter Projekte erklären, strukturell-institutionelle Bedingungen jedoch bieten die Grundvoraussetzungen dafür, ob bestimmte Projekte überhaupt denk- und sagbar sind oder ob überhaupt genug finanzielle Ressourcen und/oder personelle Kapazitäten für das Knüpfen von mächtigen öffentlich-privaten Netzwerken oder für reaktiv-interventionistisches Verhalten gegenüber privaten Investorinnen und Investoren vorhanden sind.

Das von Savitch und Kantor (2002), Sellers (2002a), DiGaetano und Klemanski (1999) sowie DiGaetano und Strom (2003) oder den Autorinnen und Autoren der urbanen Regimetheorie (vgl. u.a. Stone 1989, 1993; Stoker 1995 oder Mossberger und Stoker 2001) ins Zentrum der Analyse gerückte lokale Agency-Handeln wird mit meinen Resultaten als durchaus lebhaft beschrieben. So sind die unterschiedlichen Formen lokaler *Governance* an sich bereits ein Zeichen für das Vorhandensein und die Ausnutzung lokaler Handlungsspielräume. Weiter zeigen sich auch immer wieder kreative und unerwartete lokale Handlungen, wobei sich das lokale Handeln in den Gemeinden teilweise relativ stark unterscheidet. Trotzdem lassen die Abhängigkeiten von der ökonomischen Situation, dem Professionalisierungsgrad und dem durch den Steuerwettbewerb generierten Wachstumsdrang keine großen, genuin lokalen Handlungsspielräume sowie sich deutlich unterscheidende Agendaziele zu: Gemeinden in föderalen Systemen und unter Wettbewerbsbedingungen fokussieren – wie die Fallstudien zeigen – meist auf lokalstaatliche Handlungen, von denen sie Wachstum erwarten. Dafür reagieren sie je nach Situation unterschiedlich und nutzen bestehende Handlungsspielräume aufgrund ausreichender personeller Ressourcen und Kompetenzen. Sie handeln dabei entweder proaktiv, um zu versuchen, in ökonomisch schwierigen Situationen ausbleibende Investitionen anzulocken (gemäß der »Anspornungsthese«), oder passiv in einem liberalen Sinn, um in Wachstumssituationen die privaten Interessen zu bedienen. Kleineren passiven Gemeinden bleiben nur wenige oder gar keine Handlungsspielräume, um dem ebenfalls vorhandenen öffentlichen Willen nach einer alternativen Entwicklung nachzukommen. Schweizer Agglomerationsgemeinden können somit als »Wachstumsmaschinen« bezeichnet werden – um es in der neomarxistischen Terminologie auszudrücken. Lediglich bei reaktiver *Governance* sind Agendaziele und öffentliche Handlungen

zu beobachten, die sich nicht lediglich auf übergeordnete Wachstumsnarrative zurückführen lassen.

Diese Beobachtung gibt eine erste Antwort auf den zweiten Kritikpunkt an der *Urban-Governance*-Literatur, also darauf, dass die *Governance*-Definitionen und -Typologien hinsichtlich der Entstehungsbedingungen und Erkennungsmerkmale vereinfacht werden müssten beziehungsweise könnten. Die erste Bemerkung diesbezüglich gilt den Entstehungsbedingungen: Die einzige Entstehungsbedingung, auf die sich alle beschriebenen *Urban-Governance*-Ansätze einigen (vgl. 3.1.2), ist die ökonomische Situation, in der sich eine Stadt beziehungsweise eine Gemeinde befindet. Die Wichtigkeit dieser Erklärung für Unterschiede zwischen verschiedenen Typen lokaler *Governance* wird durch meine empirischen Resultate unterstützt, die zeigen, dass sich kommunale Handlungsspielräume vor allem in Abhängigkeit von der ökonomischen Situation verändern. Auch der Ausbau der lokalen politisch-administrativen Professionalisierung ist häufig das Resultat einer sich verändernden ökonomischen Situation. Zudem fokussieren die meisten der geäußerten Narrative, wenn es darum geht, lokale Handlungsspielräume auszunutzen, auf kommunales Wachstum.

Eine zweite Bemerkung hinsichtlich der Erkennungsmerkmale der unterschiedlichen Typologien liegt demzufolge ebenfalls auf der Hand: Typen von *Urban Governance* unter anderem an ihren Agendazielen trennscharf unterscheiden zu können, wie dies viele der *Urban-Governance*-Autorinnen und -Autoren versuchen (vgl. Savitch und Kantor 2002; DiGaetano und Klemanski 1999; Pierre 2011), ist eine Herausforderung – vor allem dann, wenn man die Agendaziele in einem größeren Diskurs interpretiert. Denn nach einer kritischen Lektüre der *Urban-Governance*-Debatte kann festgehalten werden, dass es sich bei den beobachteten *Governance*-Typen nicht um grundlegend unterschiedliche Formen von *Governance* handelt, sondern lediglich um Variationen urbaner Steuerung(-sfähigkeit) *innerhalb* eines immer wieder ähnlichen, dominanten, (neo-)liberalen Diskurses: den von den neomarxistischen Autorinnen und Autoren kritisch beschriebenen globalen Wettbewerb um das Anlocken und Schützen mobilen, privaten Kapitals. Lokales Agency-Handeln kann – wie in meinen Untersuchungsgemeinden, aber auch anhand der Resultate der *Urban-Governance*-Arbeiten beobachtet – zwar einen Unterschied zugunsten öffentlicher Interessen machen, aber nur in ökonomischen Wachstumssituationen, in denen sich Interventionen gegenüber privaten Interessen nicht allzu negativ auf weitere Investitionen auswirken. Aber auch hier entscheiden sich die untersuchten Agglomerationsgemeinden häufig für Maßnahmen zugunsten weiteren Wachstums statt für stärker umverteilende oder ökologische Maßnahmen, obwohl diese von Oppositionsgruppen gefordert werden.

Dies ist ein Resultat, das sich mit dem Verhalten lokaler Akteurinnen und Akteure in größeren Städten deckt, obwohl hier die Varianz hinsichtlich sozialer und ökologischer Ziele größer zu sein scheint (vgl. zum Beispiel Städte, die sich gemäß

Sellers (2002a) ökologischer oder sozialer ausrichten, oder die Ziele der *Governance*-Typen, die auf soziale Wohlfahrt oder Reformen fokussieren). Beschäftigt man sich jedoch stärker mit den sozialen, ökologischen oder kulturellen Zielsetzungen der untersuchten Städte, so fällt auf, dass auch diese zumindest in wichtigen Teilen einer gewollten ökonomischen Attraktivität geschuldet sind und soziale Segregationstendenzen weiterhin auftreten. Als Beispiel kann die Quartieraufwertung in Zürich in Kombination mit der zunehmenden sozioökonomischen Segregation im Kanton dienen (vgl. Widmer 2009; Schaltegger *et al.* 2011; Schmidheiny 2006). Beobachtbar ist diese Tendenz auch dann, wenn trotz sozialen, ökologischen oder lokalkulturellen Anstrichs der städtischen Agendaziele entgegen den Interessen wachstumskritischer lokaler Oppositionsbewegungen entschieden wird (vgl. u.a. Richter 2006, 2011; MacLeod 2011; MacLeod und Jones 2011).

Ähnlichkeiten weisen meine Resultate zu den Agglomerationsgemeinden in der Schweiz mit neomarxistischen Argumentationen auf. Autorinnen und Autoren wie Logan und Molotch (1987, 2010), Fainstein und Fainstein (1983, vgl. auch Fainstein 2010), Harvey (1978, 2012) oder Brenner (2004, 2014) argumentieren, dass Städte im gegenseitigen Wettbewerb um das Anziehen von Kapital zu »Wachstumsmaschinen« werden. Um dies zu erreichen, werden privatwirtschaftliche Interessen den öffentlichen vorangestellt (Primat der Wirtschaft vor der Politik), in politische Entscheidungen eingebunden, geschützt und gestärkt. Mit ihren Arbeiten kritisieren die Autorinnen und Autoren die »Einbahnstraße Wachstum« und die gravierenden Folgen des globalisierten und liberalisierten Wirtschaftssystems. Gemäß Logan und Molotch (1987, 2010) oder Fainstein und Fainstein (1983) führen die durch einen globalen Wettbewerb bedingten, in Städten institutionalisierten »Wachstumsmaschinen« zu einer sich ständig verstärkenden sozioökonomischen Segregation in Städten und Stadträumen.<sup>3</sup> Nach Brenner (2014) führt der Wettbewerb zwischen Stadtregionen zu globalen Umweltproblemen und zur Verstärkung der Klimaerwärmung. Harvey (1978, 2012) argumentiert, dass viele Investitionen in Immobilien nur darum getätigt werden, weil diese sichere Renditen bringen. Neubauten in Stadträumen dienen darum nicht primär den Interessen der lokalen Bevölkerung, sondern hauptsächlich dem Profit und der langfristigen Geldanlage großer Investorengruppen, da hier die Mieterträge am höchsten sind. Schließlich

---

3 Genau diese Segregationseffekte können für amerikanische Siedlungsräume langfristig gezeigt werden, wie Forscherinnen und Forscher vom CityLab für den Zeitraum von 1990 bis 2010 zeigten. Vgl. Kriston Capps (2015): *Wealth Doesn't Trickle Down, But the Effects of Housing Discrimination Do*. Online: <http://www.citylab.com/housing/2015/06/wealth-doesnt-trickle-down-but-the-effects-of-housing-discrimination-do/397157/> [Zugriff: 09.07.2015].

argumentiert Fainstein (2010), dass die meisten Städte über keine gerechten Verfahren verfügen, in denen die gesamte Stadtbevölkerung in demokratischen Prozessen über wegweisende bauliche oder soziale Projekte mitentscheiden können.

Mit dieser Argumentation wird meine Typologie auch anschlussfähig an die Diskussionen um den intra-metropolitanen Wettbewerb zwischen den Umlandgemeinden. Die hier gezeigten Resultate unterstützen die Aussagen der SSGI-These, die besagt, dass institutionelle Fragmentierung in Metropolräumen aufgrund des Versagens der Wettbewerbe zwischen den Gemeinden zu sozialer Segregation und zu ungleich erbrachten öffentlichen Leistungen führt (vgl. Hill 1974, 1976; Lowery 1999; Lyons *et al.* 1992; Lefèvre und Weir 2012; Kübler und Rochat 2014). Die kommunale Autonomie lässt zwar lokal unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten zu, aber ohne die notwendigen finanziellen, personellen und fachlichen Ressourcen ist – wie anhand meiner Fallstudien gezeigt – wirkliches Agency-Handeln in Umlandgemeinden entweder nicht wahrscheinlich oder häufig lediglich unidimensional nach ökonomischem Wachstum ausgerichtet.

Was bedeuten diese kritischen Ausführungen nun für den Literaturstrang der *Urban Governance*? Meine erste Folgebemerkung gilt der Tatsache, dass eine Beschränkung der Erkennungskriterien für unterschiedliche Typen von *Urban Governance* auf das *Involvement* des lokalen Staates beziehungsweise auf *Scope* und *Scale* der lokalen Handlungen möglich und fruchtbar ist. Eine Vereinfachung des *Governance*-Verständnisses durch das Wegfallen weiterer Erkennungskriterien (wie der politischen Agendaziele) ist daher machbar. Die Beschränkung auf *Scope* und *Scale* des lokalen Staates muss jedoch auch als die direkte Konsequenz von sich nicht grundsätzlich unterscheidenden politischen Wachstumszielen der untersuchten Gemeinden und Städte verstanden werden. Dies wiederum ist für die Weiterentwicklung der *Urban-Governance*-Debatte und der Abgrenzung von neomarxistischen Autorinnen und Autoren herausfordernd, da bisher immer die vorhandenen lokalpolitischen Steuerungsfähigkeiten im Zentrum des *Urban-Governance*-Interesses standen, die sich unter anderem durch unterschiedliche Agendaziele beobachten ließen.

Darauf aufbauend gilt eine zweite Bemerkung der generellen theoretischen und praktischen Relevanz der *Urban-Governance*-Literatur. Die Beschreibung verschiedener Typologien von städtischer *Governance*, die sich in ihrer politischen Agenda und der Art und Weise der lokalen öffentlich-privaten Zusammenarbeit unterscheidet, stellt vielfach das Argument ins Zentrum, dass auf städtischer Ebene reale politische Handlungsspielräume vorhanden sind. Savitch und Kantor (2002: 346) bringen ihr Argument folgendermaßen auf den Punkt: »Cities need not be leaves in the wind.« Das Versprechen, durch eine starke Stadt- beziehungsweise Lokalpolitik wirklich umverteilende, sozialpolitische und ökologische Agendaziele implementieren zu können, wird jedoch durch die vorliegenden Resultate und eine kritische Lektüre der *Urban-Governance*-Texte infrage gestellt. Steuerungsmög-



lichkeiten sind zwar unter gewissen Bedingungen vorhanden, die daraus resultierenden sozialen und ökologischen Agendaziele aber nur als die angestrenzte Suche nach einer Nische im Wettbewerb zwischen Städten respektive Umlandgemeinden interpretierbar. Unterschiedliche Typen von *Urban Governance* sind demnach nicht die Folge verschiedener strukturell-institutioneller Bedingungen, die durch Lokalregierungen moderierend und aktiv ausgenutzt werden können, sondern das Resultat stark strukturierender Marktbedingungen und -logiken, die durch lokale Faktoren lediglich abgeschwächt oder feinmodelliert werden können. Städte oder deren Umlandgemeinden sind demnach zwar nicht gänzlich Blätter im Wind – Fische, die gegen den Strom schwimmen können, sind sie jedoch auch nicht.

Diese zwei Verdikte sind nicht nur aus einer empirisch-politischen Sicht eine Herausforderung, sondern auch für die theoretische Weiterentwicklung der *Urban-Governance*-Gedanken. Ohne die Thematisierung möglicher Unterschiede in städtischen politischen Agenden und *Policies* verschmilzt die *Urban-Governance*-Debatte entweder mit den strukturalistisch argumentierenden neomarxistischen Arbeiten – von denen sie sich in den 1990er Jahren eigentlich emanzipieren wollte – oder aber sie wird als eigenständiger Erklärungsansatz für die *politische* Handlungsfähigkeit neben den neoliberalen Wettbewerbsargumenten bedeutungslos – welche die Relevanz und das Primat *privatwirtschaftlicher* Entscheidungen ins Zentrum ihrer Analysen und ihrer politischen Forderungen stellen. Die kritische Rückbesinnung auf reale städtische oder kommunale politische Steuerungsmöglichkeiten ist jedoch ohne eine klare normative Positionierung nicht möglich.

Was heißt das nun? Es gilt, die Frage nach den künftigen theoretischen Entwicklungsrichtungen der *Urban-Governance*-Schule zu beantworten, die anhand der hier präsentierten empirischen Resultate und der vorgebrachten Kritik denkbar sind. Zwei miteinander verknüpfte Forschungsrationale sind aus meiner Sicht möglich: Erstens muss die zwar mehrdimensionale, aber doch unilaterale Richtung der beobachteten und theoretisierten politischen Agendaziele analytisch und normativ hinterfragt und aufgebrochen werden. Konkret heißt das, dass eine theoretische, fachliche und reale politische Diskussion über mögliche städtische und kommunale Alternativagenden geführt werden muss, welche die bestehenden städtischen Agendaziele auf ihre sozialen, politischen und räumlichen Konsequenzen hin kritisch hinterfragt. Eine zentrale Frage muss lauten, ob die propagierte Ausrichtung einer Stadt auf sozioökonomisch schwächere Schichten oder auf die Integration von Ausländerinnen und Ausländern auch eine Wirkung nach sich zieht, die diesen Zielen gerecht wird. Wenn nicht, müssen die konkreten politischen Maßnahmen kritisch überprüft werden, die von den Behörden aus den Agendazielen abgeleitet wurden. Dasselbe gilt für ökologische und ökonomische Ziele.

Zweitens muss darüber nachgedacht werden, wie der Grad des staatlichen *Involvements* (*Scope*) beziehungsweise die optimale Ebene staatlicher Interventionen (*Scale*) zugunsten alternativer öffentlicher Agendaziele verändert werden muss, oh-

ne dass diese Ziele bereits im Entwicklungsstadium den als relevanter eingestuften Wachstumszielen geopfert oder durch diese lediglich kommodifiziert werden. Diese Veränderungen können sich auf neue Policy-Instrumente oder inklusivere Mitwirkungsverfahren beziehen, aber auch auf eine institutionelle Neuverteilung der politischen Kompetenzen bezüglich bestimmter *Policies*, die für diese Agendaziele relevant sind. Ebenfalls notwendig sind das kritische Hinterfragen von *Public Private Partnerships* und ihrer Wirkungen sowie die Thematisierung alternativer staatlicher Möglichkeiten zur Finanzierung von politischen Programmen. Denkbar sind neue Steuermodelle oder eine stärkere öffentliche Bodenpolitik zur Sicherung der öffentlichen Interessen und Räume sowie zur Einnahmensicherung der öffentlichen Hand. Starke staatliche Interventionen bedingen jedoch auch starke demokratische Legitimierungsprozesse. Notwendigerweise müssen hier auch die strukturellen, institutionellen und politischen Bedingungen geklärt werden, wann und wo solche Veränderungen überhaupt denkbar beziehungsweise realisierbar sind.

Erste Anknüpfungspunkte für alternative Agendaziele und neue Formen der partizipativen Inklusion aller Bevölkerungsschichten gibt es bereits. Zwei Beispiele, die alternative Stadtentwürfe und *Governance*-Formen propagieren und ähnlich argumentieren, sind die »gerechte Stadt« (Fainstein 2010) sowie die »inklusive Stadt« (Hambleton 2015). Beide Konzepte berufen sich auf die größtmögliche partizipative Inklusion der städtischen Wohnbevölkerung, wenn es um bauliche Entwicklungen und andere wichtige Fragen des städtischen Zusammenlebens geht. Fainstein (2010) setzt hinsichtlich des Einbezugs möglichst breiter Bevölkerungsschichten stark auf institutionalisierte, direktdemokratische Verfahren, die sich auf verschiedene Entscheidungsebenen und -prozesse beziehen (z.B. Anstoß und Realisierung von Projekten innerhalb einer Überbauung oder eines Quartiers, aber auch Befragungen, Petitionen, Volksinitiativen oder Abstimmungen über gesamtstädtische oder regionale Vorlagen). Ins gleiche Horn stößt auch Stone (2009), der unter anderem städtische Wahlen als alleinige demokratische Legitimierung lokaler Politik als nicht adäquat erachtet. Hambleton (2015) hingegen sieht eher die Stadt- respektive die Metropolregierungen und -behörden in einer starken Verantwortung, möglichst alle Bevölkerungsschichten in möglichst viele anstehende lokale Entscheidungen einzubeziehen. Gemäß Fainstein, Stone und Hambleton kann nur durch eine konsequente Sicherung der lokalen Interessen über inklusive Artikulationsprozesse und konkrete Entscheidungsmöglichkeiten sichergestellt werden, dass alle Stadtbewohnerinnen und -bewohner auch wirklich die Stadt bekommen, die ihren Interessen gerecht wird.

Obwohl die direktdemokratische beziehungsweise partizipative sachliche Inklusion *aller* Einwohnerinnen und Einwohner (also auch der Ausländerinnen und Ausländer oder der Jugendlichen) einer Stadt, einer Gemeinde oder eines Metropolraums in input-orientierte demokratische Prozesse neben den Wahlen wichtig, wenn nicht gar unabdingbar ist, sind in den heutigen, teilweise stark segregierten urbanen

Räumen diesbezüglich Herausforderungen vorhanden. Gemäß Oliver (2001) führen die beobachtbaren und zunehmenden Segregationstendenzen in urbanen Ballungsräumen zu sozioökonomisch (und ethnisch) entmischten Gemeinden, in denen immer weniger politische Auseinandersetzung zu beobachten ist. Die Diskussion über den *Scope* kommunaler Politik ist hier notwendig, da sich die Interessen der Bevölkerung zunehmend angleichen. Reiche suburbane Gemeinden stellen die Sicherung eines niedrigen Steuerniveaus sowie die Schaffung von Bauland für Einfamilienhäuser ins Zentrum ihrer Politik. Arme suburbane Gemeinden sehen sich dazu gezwungen, Sozial- und Wohlfahrtsleistungen bei gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen auszubauen. Städte, die von Reurbanisierungstendenzen profitieren, fokussieren den Interessen der gut verdienenden links-grünen Wählerinnen und Wähler entsprechend zunehmend auf die Aufwertung von Arbeiterwohnquartieren oder auf visionäre genossenschaftliche Wohnbauten. Eine starke direktdemokratische oder partizipative Inklusion der kommunalen und städtischen Bevölkerung führt demnach in bereits segregierten Gemeinden lediglich zur Stärkung der bereits vorhandenen Interessen, was die Segregationsprozesse wiederum weiter verstärkt.

Das Schlagwort der »räumlichen Gerechtigkeit«, das in alternativen politischen Kreisen bereits seit längerer Zeit populär ist, zielt genau auf diese Herausforderungen ab. Räumliche oder soziale Gerechtigkeit wird vor allem dort gefordert, wo sich Segregationstendenzen akzentuiert beobachten lassen. Konkret hieße soziale und räumliche Gerechtigkeit in Bezug auf städtische Räume oder einzelne Gemeinden oder Städte, dass innerhalb bestimmter geografischer Räume die bestehenden Segregationstendenzen ausgeglichen respektive die politischen Einheiten einander sozioökonomisch angeglichen würden. Die Folge wären Städte oder Gemeinden, in denen gemäß Oliver (2001) der politische *Scope* aufgrund der diverser werdenden sozioökonomischen Zusammensetzungen der Bevölkerung wieder größer werden müsste, was als positive Konsequenz durch die höhere Konfliktintensität lokaler Politik auch in einer höheren Wahl- und Abstimmungsbeteiligung resultieren sollte.

Notwendig wäre deswegen vielmehr, eine theoretische Diskussion zu führen, die – statt ausschließlich auf die demokratische Inklusion der Bevölkerung – auf Maßnahmen gegen sozioökonomische Segregationsprozesse eingeht. Dafür müsste der Ausbau von politischen Instrumenten auf höheren institutionellen Ebenen (*Scales*) thematisiert werden, was jedoch im Widerspruch zur kommunalen Autonomie steht. Möglich wären metropolitane oder nationale Ausgleichssysteme, die nicht nur kommunale Steuereinnahmen von reicheren zu ärmeren Gemeinden umverteilen. Es müssten vielmehr Anreize gesetzt werden, die Segregationstendenzen zu bremsen, wenn nicht gar umzukehren – zum Beispiel die finanzielle Belohnung reicherer Gemeinden, Wohnbauten oder Wohlfahrtsprogramme für sozial schwächer gestellte Schichten bereitzustellen oder Anreize, mit denen privatwirtschaftliche Investitionen in ärmeren Gemeinden steuerlich stärker belohnt würden.

Um gleichzeitig die kommunalen Handlungsspielräume und die lokale Autonomie in anderen Politikfeldern zu stärken, kann darüber diskutiert werden, den *Scope* kommunaler Regierungen über die Vergrößerung der politischen und administrativen Kapazitäten und der kommunalen finanziellen Ressourcen zu vergrößern. Wie in meinen Fallstudien gezeigt, erhöht sich die Akzeptanz der kommunalen Verwaltung in den Augen der Lokalpolitikerinnen und -politiker (auch wenn sie bürgerlich-konservativ eingestellt sind), wenn größere Handlungsspielräume durch eine Professionalisierung oder durch bessere finanzielle Ressourcen zustande kommen. Gleiches gilt für das lokalpolitische Engagement von »Macher«-Typen. Eine solche administrativ-politische Professionalisierung scheint jedoch nur dann realistisch, wenn es sich nicht mehr lohnt, den lokalen Verwaltungs- und Politikapparat und die kommunalen Ausgaben aus Effizienz- und Wettbewerbsüberlegungen möglichst tief zu halten. Regionale, kantonale oder nationale Ausgleichszahlungen können auch hier helfen, diesen Wettbewerbsanreiz zu senken. Gleiches gilt für institutionalisierte regionale Planungsbehörden oder das Festsetzen einer Mindestanzahl an professionellem Verwaltungspersonal auf eine gewisse Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohner.

Schließlich muss eine Debatte darüber geführt werden, wie die ökonomische Großwetterlage aus Sicht der Gemeinden und Städte genutzt respektive beeinflusst werden kann. Die Beeinflussung (global) ökonomischer Prozesse ist auf lokaler oder regionaler Ebene schwierig zu bewerkstelligen. Trotzdem muss darüber debattiert werden, wie lokale Innovationen gestärkt werden können, die alternativen ökonomischen Agenden folgen. Dies gilt vor allem für größere Städte, die Innovationsmotoren sein können. Einfacher scheint die Diskussion darüber, wie lokale Chancen genutzt werden können, die sich durch ökonomischen Strukturwandel ergeben. Geht es um Ortsentwicklungspolitik ist zum Beispiel ein *Involvement* der lokalen Regierung in bodenpolitische Maßnahmen dann einfacher und sinnvoller, wenn die ökonomische Situation keine allzu hohen Bodenpreise generiert. Langfristig ist dann eine kluge, reaktive und proaktive Verwaltung des eigenen Bodens und der Widerstand gegen die Versuchung relevant, diesen sofort und zur Aufbesserung der kommunalen Finanzmittel an private Investorengruppen weiterzuverkaufen. Nur so kann garantiert werden, dass die politischen Interessen der lokalen oder regionalen Bevölkerung auch im Wachstumsfall bei steigenden Bodenpreisen optimal eingebracht werden können.

Zusammenfassend argumentiere ich, dass sich Anhängerinnen und Anhänger der *Urban-Governance*-Debatte künftig stärker normativ positionieren müssen, um als eigene Denkschule die Möglichkeiten der lokalen Steuerungsfähigkeiten weiterhin einflussreich thematisieren zu können. Ohne eine Positionierung zugunsten alternativer politischer Agendaziele und stärkerer staatlicher *Involvements* gelingt eine Abgrenzung einerseits gegenüber der neomarxistischen Literatur und andererseits den neoliberalen Argumenten immer weniger. *Urban Governance* soll diesbe-

zöglich weder einfach die »Wachstumsmaschinen« noch »*Governance without Government*« thematisieren, sondern die staatlich festgelegten Interventionsmöglichkeiten und Handlungsspielräume zurück ins Zentrum der Analyse und der wissenschaftlichen als auch der politischen Diskussion rücken.

## 11. Urbanisierung der Landschaft und Suburbanisierung der Städte?

---

Der Ausgangspunkt der vorliegenden Publikation ist die empirische Beobachtung, dass die zunehmende Urbanisierung der Schweizer Agglomerationsgemeinden auf den ersten Blick als einigermaßen homogene Entwicklungen beschrieben werden kann: Der suburbane Raum kennzeichnet sich demnach durch einen Mix an unterschiedlichen siedlungsmorphologischen Formen und diversen Nutzungen auf engem Raum, durch eine zunehmende Zersiedelung der Landschaft und sich stark verändernde, ehemals ländliche Gemeinden sowie durch eine zunehmende Durchschneidung der Lebensräume durch funktionale Infrastrukturachsen. Bei genauerem Hinschauen sind jedoch Unterschiede zwischen den baulichen Qualitäten suburbaner Gemeinden sichtbar, was sich beispielsweise an der Vergabepraxis des Wakerpreises durch den Schweizer Heimatschutz an bestimmte Agglomerationsgemeinden zeigt. Unterschiede kommen zustande, obwohl die aktuellen Herausforderungen aller suburbanen Gemeinden grundsätzlich ähnlich sind – etwa die zunehmende funktionale Verflechtung durch eine steigende Mobilität, die Bevölkerungszunahme, die stärker werdende sozioökonomische und politische Segregation oder die Tatsache, dass sich lokale Identitätskonflikte abzeichnen, deren Ursprung den sich verändernden Siedlungslandschaften zugeschrieben werden kann.

Es stellt sich anhand dieser Beobachtung die Frage, über welche lokalpolitischen Handlungsspielräume Schweizer Agglomerationsgemeinden in raumordnungspolitischen Belangen verfügen und wie sie diese konkret ausnutzen können. Um Handlungsspielräume zu analysieren, bietet sich eine analytische Perspektive an, die auf die lokale Governance fokussiert, also auf die Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit und auf die Steuerungsmöglichkeiten in der kommunalen Raumordnungspolitik. Der Fokus meines Buches liegt auf drei konkreten Fragestellungen: Erstens frage ich nach Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen den Formen lokaler Governance, zweitens nach deren Entstehungsbedingungen und drittens nach den empirischen Konsequenzen, die verschiedene Formen lokaler Governance für die suburbanen Siedlungslandschaften und deren Qualitäten haben.

Meine qualitativ-vergleichende, iterativ-explorativ geprägte Untersuchung von neun Schweizer Umlandgemeinden ergibt, dass tatsächlich beträchtliche Unterschiede zwischen den Formen lokaler Governance in der Raumordnungspolitik bestehen, die sich auch auf die wahrgenommenen Qualitäten der Siedlungsräume auswirken. Die Formen der öffentlichen Steuerung und der öffentlich-privaten Zusammenarbeit unterscheiden sich in den als wichtig wahrgenommenen und genutzten Policy-Instrumenten, in der Präsenz und dem Auftreten der öffentlichen Hand gegenüber privaten Akteurinnen und Akteuren sowie in der Art der Problemerkennung, der Planungsauslösung und des Agenda-Setzens.

Mittels dreier iterativ gewonnener Typen von lokaler Governance können diese Unterschiede zusammengefasst werden: Gemeinden, in denen passive Formen von Governance beobachtet werden können (Hedingen, Affoltern, Naters und Visp), zeichnen sich durch die hauptsächliche Nutzung der Bau- und Zonenordnungen aus, deren Einhaltung sie in der Manier eines liberalen Nachtwächterstaates kontrollieren. Die öffentliche Hand ist demzufolge in privaten Planungsprozessen nicht stark involviert – weil sie es entweder aufgrund der liberalen Präferenzen der lokalen Akteurinnen und Akteure nicht will, oder weil sie es aufgrund fehlender administrativer und politischer Ressourcen nicht kann. Es dominiert die private Marktanalyse, wenn es um die Art und Weise der Nutzung und Gestaltung der Siedlungslandschaft geht – was sich in lediglich funktional gestalteten Straßenräumen und einer lokalen Raumplanung niederschlägt, die vor allem auf die Neuentwicklung von Einzelparzellen fokussiert.

In reaktiven Gemeinden (Uster, Wetzikon und Arbon) liegt der Fokus der lokalen Raumordnungspolitik deutlich stärker auf Sondernutzungsplanungsinstrumenten, deren Nutzung zugunsten öffentlicher Ziele durch eine reaktive Auslegung der kommunalen Bau- und Zonenordnungen ergänzt wird, die öffentliche Interventionen ermöglicht. Die öffentliche Hand interveniert dann in private Planungen, wenn diese nicht den öffentlichen Interessen entsprechen, was latent zu Konflikten in den öffentlich-privaten Beziehungen führt. Grundvoraussetzung für dieses öffentliche Handeln ist die Erarbeitung konkreter öffentlicher Agendaziele. Widersprechen diese den privaten Bedarfsanalysen, kommt es zum Konflikt. Reaktives Intervenieren führt hinsichtlich der Siedlungsqualität zu einem wahrnehmbaren Bewusstsein für die Gestaltungsnotwendigkeit öffentlicher Räume und Straßen sowie zum Ausbau von Langsamverkehrsachsen. Reaktive Raumordnungspolitik bezieht sich – weil nicht auf allen Parzellen reaktiv interveniert werden kann – planerisch häufig auf die Ebene neu zu gestaltender Quartiere, was zur Entwicklung von urbanen »Stadtinseln« inmitten ländlich geprägter Siedlungsstrukturen führen kann.

Proaktive Gemeinden (Rorschach und St. Margrethen) zeichnen sich dadurch aus, dass sie neben der häufigen Nutzung der Instrumente der Sondernutzungsplanung auch eine strategische und somit proaktive Bodenpolitik betreiben. Proaktive Gemeinden zeichnen sich weiter durch eine starke öffentlich-private Zusammen-

arbeit aus, die nicht nur auf formellen, sondern auch auf informellen, persönlichen Netzwerken beruht. Grundvoraussetzung für eine proaktive Bodenpolitik sind die Erarbeitung strategisch-planerischer Grundlagen und eine ökonomische Situation, in der die Bodenpreise für die öffentliche Hand einigermaßen erschwinglich sind. Ersteres geschieht innerhalb der öffentlich-privaten Netzwerke, weil nur bei früh verhandelten Bedingungen die Planungssicherheit für alle Beteiligten gegeben ist – eine Bedingung, die vor allem in ökonomisch wenig vorteilhaften Situationen für private Investitionen unabdingbar ist. Proaktive Gemeinden weisen einen Planungshorizont auf, der sich nicht nur an die Gemeinde, sondern auch an regionale Begebenheiten anpasst. Die Siedlungsqualitäten proaktiver Gemeinden unterscheiden sich – außer was den Planungshorizont angeht – nicht groß von den Siedlungsqualitäten in reaktiven Gemeinden. Zusätzlich zu den öffentlich gestalteten Räumen sind durch die öffentlich-privat ausgehandelten Projekte auch öffentlich nutzbare Räume und Parks auf privaten Grundstücken keine Seltenheit.

Das wichtigste Resultat hinsichtlich der Entstehungsbedingungen für die unterschiedlichen Formen lokaler Governance ist, dass die vorhandenen kommunalen Handlungsspielräume, die zu qualitativen Unterschieden innerhalb des suburbanen Entwicklungsprozesses führen, vornehmlich das Resultat strukturierender Bedingungen sind. Dabei haben die jeweilige ökonomische Situation und der lokal vorhandene, politisch-administrative Professionalisierungsgrad einer Gemeinde großen Einfluss auf die Entstehung verschiedener Formen von lokaler Governance. Nur in Gemeinden, die eine gewisse administrativ-politische Professionalisierung aufweisen, sind reaktive und proaktive Formen der lokalen Governance beobachtbar, während diese in nicht-professionalisierten Gemeinden passiv sind. Die administrativ-ökonomische Professionalisierung wirkt sich dabei auf die Fähigkeiten der Gemeinden aus, strategische Agendaziele zu formulieren und Kostenrechnungen für private Projekte selbst anzustellen. Diese gewonnenen politischen und administrativen Handlungsspielräume befähigen die Behörden, einerseits reaktiv im öffentlichen Interesse zu handeln und andererseits mit privaten Investorinnen und Investoren auf Augenhöhe zu verhandeln.

Neben dem administrativ-politischen Professionalisierungsgrad wirkt die ökonomische Situation strukturierend auf die Entstehung bestimmter Formen lokaler Governance ein: Nur in ökonomisch schwierigen Situation ist proaktive lokale Governance beobachtbar, während die anderen zwei Typen auf den ersten Blick weniger abhängig sind von bestimmten ökonomischen Situationen. Der Grund für die proaktive lokale Governance findet sich im von den lokalen Akteurinnen und Akteuren als notwendig erachteten, proaktiven öffentlichen Handeln, das für das Durchbrechen des Teufelskreises aus schwindenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben benötigt wird.

Der Einfluss der ökonomischen Situation ist aus zwei weiteren Gründen als äußerst relevant zu verstehen, wenn die lokalen Handlungsspielräume und die Formen



von Governance erklärt werden wollen. Erstens kann sich die Veränderung der ökonomischen Situation entscheidend auf den Professionalisierungsgrad einer Gemeinde auswirken: Wächst eine Gemeinde und nehmen die kommunalen Steuereinnahmen zu, so ist der Ausbau administrativer oder politischer Kapazitäten wahrscheinlicher, was aufgrund der höheren Handlungsspielräume zu reaktiver Governance führen kann. Verschlechtert sich die ökonomische Situation, so ist die Verkleinerung des politisch-administrativen Apparates aus Kostengründen denkbar, was wiederum eine Verschmälerung der Handlungsspielräume und somit zu passiven Formen lokaler Governance führt.

Zweitens zeigt sich, dass die aus der Wahrnehmung der ökonomischen Situation abgeleiteten lokalen Handlungsmotive in den meisten Fällen lokale Handlungen nach sich ziehen, von denen die Verantwortlichen explizit Wachstumsprozesse erwarten. Dieser Wachstumsfokus wird in den Untersuchungsgemeinden meist mit der Notwendigkeit des Anlockens von zusätzlichem Steuerkapital und der Angst geäußert, im interkommunalen Steuerwettbewerb langfristig den Anschluss zu verlieren. Diese Wahrnehmung schafft in schwierigen ökonomischen Situationen Abhängigkeiten von privaten Investorinnen und Investoren und verhindert in ökonomisch prosperierenden Situationen auch die Förderung von sozialem Wohnungsbau. Ein weiteres Resultat dieser Ausrichtung auf den interkommunalen Steuerwettbewerb ist die Tatsache, dass sich die politischen Agendaziele aller neun Untersuchungsgemeinden nicht wirklich unterscheiden. Die Unterschiede können als Variationen und Suche nach ökonomischen Nischen interpretiert werden, die dem Streben nach finanziellem Wachstum entsprechen.

Neben den als stark interpretierten strukturell-institutionellen Entstehungsbedingungen sind in kleinerem Maß auch lokale Agency-Handlungen für das Ausbilden bestimmter Formen von lokaler Governance zu beobachten. So vereinfachen »Macher«-Typen die Entstehung von proaktiver (und teilweise auch reaktiver) Governance, indem sie ein persönliches Engagement zeigen, das über ihre eigentliche Rolle als Exekutivmitglied hinausgeht. In den nicht-professionalisierten Gemeinden kann ebenfalls Agency-Handeln beobachtet werden. Dieses tritt dann auf, wenn sich Gemeinden aktiv für eine streng liberale, nicht-reaktive öffentliche Haltung gegenüber den privaten Bauwilligen entscheiden und mit möglichst schnellen Verwaltungsabläufen versuchen, private Investitionen zu fördern.

Meine empirischen Resultate widersprechen damit in weiten Teilen den grundlegenden Annahmen, Ausführungen und Resultaten der Autorinnen und Autoren der Urban-Governance-Debatte. Deren Hauptaussage ist, dass lokale beziehungsweise städtische Governance-Formen zwar strukturellen und institutionellen Bedingungen ausgesetzt sind, diese aber durch lokale Politik und Verwaltung moderierend gehandhabt und in bestimmte Richtungen gelenkt werden können. Meine Untersuchung hingegen lässt auf eine deutlich stärkere Abhängigkeit vieler Umlandgemeinden von strukturell-institutionellen Bedingungen schließen. Neben der

strukturierenden Wirkung der administrativ-politischen Professionalisierung und der ökonomischen Situation ist die Interpretation einer starken Ausrichtung des lokalen Handelns auf einen neoliberalen Wachstumsdiskurs zulässig, der in weiten Teilen auf die Mechanismen des Steuerwettbewerbs unter den Gemeinden zurückzuführen ist. Auch reaktives lokales Handeln dient demzufolge meist nicht der Umsetzung wohlfahrtsstaatlicher oder umverteilender Maßnahmen (wie dem Bau nicht profitorientierten Wohnraums), sondern lediglich der angestrengten Suche nach einer produktiven Nische im Wettbewerb mit den Nachbargemeinden. Ablesbar ist diese Ausrichtung auch an den sich in allen Gemeinden stark gleichenden kommunalen politischen Agendazielen.

Hinsichtlich der Gesamtheit an suburbanen Gemeinden in der Schweiz fällt bei der Interpretation der kommunalen Handlungs- und Steuerungsspielräume zudem ins Gewicht, dass im Sample der untersuchten Gemeinden stärker professionalisierte Verwaltungen und Exekutiven deutlich überrepräsentiert sind. Dies sind genau die Gemeinden, in denen durch strukturell-institutionell günstige Bedingungen deutlich höhere lokale Handlungs- und Steuerungsspielräume zu beobachten sind. Städtebauliche Anstrengungen, welche die Lebensqualität steigern und womöglich zur Verleihung des Wakkerpreises führen können, sind gemäß meinen Resultaten weniger als erwartet das Resultat überdurchschnittlicher lokaler individueller Anstrengungen. Vielmehr spielen die strukturell-institutionellen Bedingungen, denen sich eine Gemeinde ausgesetzt sieht, eine überaus relevante Rolle. Trotzdem kann lokales Agency-Handeln – wie ebenfalls thematisiert – eine gewisse Vergrößerung des lokalen Handlungsspielraums bringen. Benötigt wird jedoch ein großes persönliches Engagement einzelner Exponentinnen und Exponenten der lokalen Politik.

Man kann sich nun fragen, ob die stärkere Abhängigkeit der untersuchten Gemeinden von strukturell-institutionellen Bedingungen im Vergleich zu den in der Urban-Governance-Literatur beschriebenen Städten lediglich am Größenunterschied und demzufolge auch an den deutlich kleineren politisch-administrativen Kapazitäten liegt. Vor allem ein Grund spricht gegen diese These und lässt darauf schließen, dass auch größere Städte nicht die Steuerungsspielräume haben, die ihnen in besagten Studien zugesprochen werden. Nimmt man die sich nur unwesentlich unterscheidenden politischen Agendaziele der untersuchten Agglomerationsgemeinden als Gedankenstütze, so kann bei kritischer Lektüre der Analysen der Autorinnen und Autoren der Urban-Governance-Literatur ein ähnliches Verdikt bezüglich der von ihnen untersuchten und beschriebenen Städte respektive der daraus abgeleiteten Governance-Typen gezogen werden. Größere Städte haben wohl die breiteren Spielräume der lokalen Interpretation ihrer Agendaziele, was deren größere Varianz erklärt. Die generelle Entwicklungsrichtung aller untersuchten Städte der hier diskutierten Urban-Governance-Debatte ist der der neun untersuchten Agglomerationsgemeinden dennoch sehr ähnlich: Es geht allen Städten um Wachstum und um das Bestehen im Wettbewerb mit anderen Städten oder Metropolräumen

um global mobiles, privates Kapital. Dies zeigt sich in andauernden Verdrängungsprozessen der ärmeren städtischen Bevölkerung in die Außenquartiere oder Umlandgemeinden auch in Städten, die sich politische Agendaziele setzen oder soziale und räumliche Gerechtigkeit ins Zentrum stellen.

Auf einer theoretischen Ebene schlussfolgere ich aufbauend auf den eben gemachten Ausführungen, dass eine Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Urban-Governance-Debatte unumgänglich ist, will sie nicht entweder von neomarxistischen Autorinnen und Autoren links oder von neoliberalen Theoretikerinnen und Theoretikern rechts überholt werden. Eine fruchtbare theoretische Weiterentwicklung ist aus meiner Sicht nur dann möglich, wenn sich die Urban-Governance-Literatur stärker normativ positioniert – und sich von den eben genannten zwei Argumentationssträngen abgrenzt: Einerseits muss über alternative politische Agendaziele nachgedacht und diskutiert werden, denen sich Städte im 21. Jahrhundert verpflichten können und sollen. Ein mögliches Thema ist hier die räumliche und soziale Gerechtigkeit als Gegensatz zu den Segregationsprozessen, die neben den sozialen und ökonomischen Herausforderungen auch immer stärker zu demokratischen Defiziten innerhalb der urbanen Ballungsräume führen können – die mit einer stärkeren Inklusion der lokalen Bevölkerung nicht beseitigt werden können. Andererseits müssen die strukturellen und institutionellen, aber auch die lokalpolitischen Bedingungen thematisiert werden, die eine konsequentere und unabhängigere städtische respektive kommunale Steuerung von Themen ermöglichen können, die als relevant eingeschätzt werden. Meine Resultate ermutigen hier, die Erweiterung von Scope und Scale des politischen Handelns zu thematisieren. Um in diesem Sinn politisch tätig zu sein, müssen die Exponentinnen und Exponenten lokaler, aber auch regionaler, kantonaler oder metropolitaner Regierungen nicht nur – wie Pierre (2011) es formulierte – zentrale Akteurinnen und Akteure in den Austauschprozessen städtischer und regionaler Politik bleiben, sondern sich diese Rolle zurückerobern.

Konkret heißt das, dass sich eine Verbreiterung des politischen Instrumentariums und der administrativ-politischen Ressourcen und Kompetenzen in Kombination mit realen Entscheidungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene in einer reaktiven Einbringung öffentlich erarbeiteter Interessen sowie in einer positiveren Wahrnehmung der politischen und administrativen Arbeit niederschlägt. Gleichzeitig kann ein Upscaling bestimmter Politikbereiche sinnvoll oder notwendig sein, wenn man bestimmten Herausforderungen auf lokaler Ebene nicht mehr gerecht werden kann. Regeln, die beispielsweise soziale oder ökonomische Segregationstendenzen begrenzen könnten, müssten überkommunal festgesetzt werden, da ansonsten bestimmte Gemeinden von den Bürden anderer Gemeinden zu stark profitieren.

Hinsichtlich der künftigen räumlichen Entwicklung stellt sich neben den virulenter werdenden Herausforderungen der sozioökonomischen Segregation auch die Frage, wie die andauernde Zersiedelung der Landschaft in den Griff zu bekommen

ist. Erste Bemühungen, die Zersiedelung einzuschränken, sind im neuen RPG zwar ersichtlich, die Herausforderungen für die Gemeinden und Städte werden jedoch angesichts der teilweise stark fragmentierten Parzellenstrukturen in Kombination mit der gleichzeitig und stetig steigenden Mobilität und der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung nicht kleiner. Wie soll die geforderte Verdichtung auf kommunaler Ebene umgesetzt werden, wenn die vorhandenen politischen und administrativen Ressourcen bereits heute in vielen Gemeinden nicht viel Handlungsspielraum zulassen? Zwei Wege sind denkbar: Erstens kann die Verbreiterung des lokalpolitischen Scopes Abhilfe schaffen. Dies kann zum Beispiel durch eine stärkere lokale Professionalisierung geschehen, die ein effektiveres Intervenieren in private Projekte ermöglicht, die nicht konsequent eine Verdichtung erreichen. Auch die Bereitstellung größerer finanzieller Mittel zum öffentlichen Erwerb von Grundstücken, zur öffentlichen Neuentwicklung dichter Bauten oder einfachere Möglichkeiten zur (Teil-)Enteignung dispers bebauter Siedlungsräume bei höher gewichteten öffentlichen Interessen wäre möglich. Neben dem Scope könnte auch der Scale raumordnungspolitischer Maßnahmen verändert werden, was zum Beispiel in stärker institutionalisierten regionalen Planungsbehörden resultieren würde, deren Kosten nicht durch die jeweiligen Gemeinden, sondern durch höhere staatliche Ebenen getragen werden müssten.

Gelingt ein größeres Involvement des Staates hinsichtlich Scope beziehungsweise Scale oder zumindest eine stärkere fachliche und gesellschaftliche Debatte über eine Einschränkung der privatwirtschaftlichen Marktinteressen in die sich abspielenden raumordnenden Prozesse in naher Zukunft nicht, droht nicht nur ein Scheitern der Eindämmung der Zersiedelung. Es droht auch die »Suburbanisierung der Städte« durch die sich rasant vergrößernden Wohnnutzungsflächen und die Gentrifizierung durch Zuzug gut verdienender Schichten in die Städte. Der Gegenprozess dazu ist die »Urbanisierung der suburbanen Gemeinden« in dem Sinne, dass die bereits heute ärmeren Gemeinden zunehmend die ehemalige Bevölkerung der »A-Städte« (die Armen, Alten, Ausgesteuerten, Arbeitslosen sowie die Ausländerinnen und Ausländer) aufnehmen und versorgen müssen – eine Aufgabe, die bislang immer durch die deutlich stärker professionalisierten wohlfahrtsstaatlichen Institutionen der Kernstädte wahrgenommen wurde. Ein Negativszenario für die Weiterentwicklung der Zwischenstädte wäre die Entstehung von »A-Agglomerationsgemeinden« mit all ihren Konsequenzen: sinkende kommunale Demokratiequalitäten durch die Angleichung der politischen Interessen der sich stetig entmischenden Bevölkerung, eine schwieriger werdende Integration der ausländischen Bevölkerung durch noch stärker steigende, national-konservative Wahlverdichte, eine Abnahme der sozialen Solidarität und die zunehmend fehlende Chancengleichheit bezüglich der Bildung und des Arbeitsmarktes – ein Szenario, das nicht nur durch privatwirtschaftliche Marktkräfte und ein zu geringes Eingreifen des Staates, sondern auch durch den heute allgegenwärtigen gesellschaftlichen Diskurs der »lebenswer-

ten«, »ruhigen«, »nachhaltigen«, »sauberen«, »grünen«, »partizipationsoffenen« und »wohlhabenden« Stadt reproduziert wird.

# Verzeichnisse und methodischer Anhang

We rode our bikes to the nearest park,  
Sat under the swings, we kissed in the dark,  
We shield our eyes from the police lights,  
We run away, but we don't know why,  
And like a mirror these city lights shine,  
They're screaming at us, »we don't need your kind.

Sometimes I wonder if the world's so small,  
That we can never get away from the sprawl,  
Living in the sprawl,  
Dead shopping malls rise like mountains  
beyond mountains,  
And there's no end in sight,  
I need the darkness someone please cut the lights.  
ARCADE FIRE – SPRAWL II (MOUNTAINS BEYOND  
MOUNTAINS), ALBUMTITEL: THE SUBURBS)



## Literaturverzeichnis

---

- ALMOND, GABRIEL und POWELL, G. BINGHAM (1966): *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little Brown.
- ANDERSEN, HANS-THOR und VAN KEMPEN, RONALD (2001): *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*. Burlington: Ashgate.
- ANGÉLIL, MARC/CHRISTIAANSE, KEES/LAMPUGNANI, V. MAGNAGO/SCHMID, CHRISTIAN und VOGT, GÜNTHER (2013): *Urbane Potentiale und Strategien in Metropolregionen*. Zürich: ETH Zürich, Netzwerk Stadt und Landschaft, NFP 65 »Neue urbane Qualität«.
- ARE, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2001): *Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht des Bundesrates*. Ittigen/Bern: Bundesamt für Raumentwicklung.
- ARE, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2005): *Raumentwicklungsbericht 2005*. Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.
- ARE, BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2009): *Monitoring urbaner Raum Schweiz – Analysen zu Städten und Agglomerationen*. Bern: BBL.
- ASPINWALL, MARK D. und SCHNEIDER, GERALD (2000): »Same Menu, Seperate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration«, in: *European Journal of Political Research* 38 (1): 1-36.
- BACCINI, PETER und OSWALD, FRANZ (1998): *Netzstadt. Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme*. Zürich: vdf Verlag.
- BACHRACH, PETER und BARATZ, MORTON S. (1962): »Two Faces of Power«, in: *The American Political Science Review* 56 (4): 947-952.
- BACHRACH, PETER und BARATZ, MORTON S. (1963): »Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework«, in: *The American Political Science Review* 57 (3): 632-642.



- BÄCK, HENRY/HEINELT, HUBERT und MAGNIER, ANNICK (2006): *The European Mayor – Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BASSAND, MICHEL (1980): »Problèmes et tendances de la recherche sur la politique locale«, in: *Annuaire suisse de science politique* 20: 39-61.
- BASSAND, MICHEL (2005): *La métropolisation de la Suisse*. Lausanne: Presses polytechnique et universitaires romandes.
- BASSAND, MICHEL und FRAGNIÈRE, JEAN-PIERRE (1978): *Le pouvoir dans la ville: Essai sur la démocratie urbaine*. Vevey: Edition Delta S.A.
- BENZ, ARTHUR (2004): »Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?«, in: BENZ, ARTHUR (Hg.): *Governance: Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft: 11-29.
- BERNT, MATTHIAS (2009): »Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (3): 754-769.
- BEVIR, MARK und RICHARDS, DAVID (2009): »Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda«, in: *Public Administration* 87 (1): 3-14.
- BFS, BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2014): *Raum mit städtischem Charakter 2012: Erläuterungsbericht*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BIERSCHENK, THOMAS (2003): *Working Paper Nr. 24 – Zu einem empirisch verwendbaren Begriff der Macht*. Mainz: Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität.
- BLAKIE, NORMAN (2000): *Designing Social Research: The Logic of Anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- BLATTER, JOACHIM (2007): *Governance – Theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850-2000)*. Nomos: Baden-Baden.
- BLATTER, JOACHIM/JANNING, FRANK und WAGEMANN, CLAUDIUS (2006): *Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag.
- BLUNT, ALYSON und DOWLING, ROBYN (2006): *Home*. Abingdon/New York: Routledge.
- BOGNER, ALEXANDER/LITTIG, BEATE und MENZ, WOLFGANG (2005): *Das Experteninterview – Theorie, Methoden, Anwendung*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- BRAUN, DIETMAR und GIRAUD, OLIVIER (2009): »Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance«, in: SCHUBERT, KLAUS und BANDELOW, NILS C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag: 159-190.

- BREITMEIER, HELMUT/YOUNGM, ORAN R. und ZÜRN, MICHAEL (2007): *Analyzing International Environmental Regimes*. Cambridge: The MIT Press.
- BRENNER, NEIL (2003): »Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe«, in: *European Urban and Regional Studies* 10 (4): 297-324.
- BRENNER, NEIL (2004): *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- BRENNER, NEIL (2014): *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlin: Jovis.
- BRENNER, NEIL und SCHMID, CHRISTIAN (2014): »The ›Urban Age‹ in Question«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (3): 731-755.
- BRONGER, DIRK (2004): *Metropolen, Megastädte, Global Cities: Die Metropolisierung der Erde*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- BÜHLMANN, LUKAS/VON REDING, DIETER und HAAG, HEIDI (2004): *Einführung in die Raumplanung*. Bern: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP).
- BÜHLMANN, MARC (2006): *Politische Partizipation im kommunalen Kontext: Der Einfluss lokaler Kontexteigenschaften auf individuelles politisches Partizipationsverhalten*. Bern: Haupt Verlag.
- BURGER, RUEDI (1980): »Der Misserfolg parteiloser Politik: Parteiunabhängige Gruppen in den Gemeindeparlamentswahlen der Kantone Aargau und Basel-Land«, in: *Annuaire suisse de science politique* 20: 97-113.
- BÜTZER, MICHAEL (2005): »Direkte Demokratie in Schweizer Gemeinden: Institutioneller Ursprung und politische Praxis im Vergleich«, in: TSCHANNEN, PIERRE (Hg.): *La démocratie comme idée directrice de l'ordre juridique suisse*. Zürich: Schulthess Verlag: 33-52.
- BÜTZER, MICHAEL (2007): *Direkte Demokratie in Schweizer Städten*. Baden-Baden: Nomos.
- CASTELLS, MANUEL (1972): *La Question Urbaine*. Paris: Maspéro.
- CASTELLS, MANUEL (1983): *The City and the Grassroots*. Berkeley: University of California Press.
- CATTACIN, SANDRO (1994): *Stadtentwicklung zwischen Demokratie und Komplexität*. Wien: Campus.
- CHANDLER, DANIEL (2001): *Semiotics: The Basics*. London: Routledge.
- COLEMAN, JAMES S. (1990): *Foundations of Social Theory*. Harvard: Harvard University Press.
- COLLINS, TIMOTHY W. (2008): »Unevenness in Urban Governance: Stadium Building and Downtown Redevelopment in Phoenix, Arizona«, in: *Environment and Planning C – Government and Policy* 26 (6): 1177-1196.

- CRIVELLI, JESSICA und DLABAC, OLIVER (2004): »Ein ›urbanes regime‹ in Zürich? Einzelfallstudie zum Entwicklungsprojekt ›Zürich West‹«, in: KÜBLER, DANIEL und SCHEUSS, URS (Hg.): Lokalpolitische Strukturen und Prozesse: Ergebnisse eines Forschungsseminars. Zürich: Institut für Politikwissenschaft: 15-38.
- DAFFLON, BERNARD (2013): »Voluntary Amalgamations of Local Governments: The Swiss Debate in the European Context«, in: LAGO-PENAS, SANTIAGO und MARTINEZ-VAZQUEZ, JORGE (Hg.): The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform. Cheltenham: Edward Elgar: 189-220.
- DAHL, ROBERT A. (1961): Who Governs? New Haven: Yale University Press.
- DAHL, ROBERT A. und LINDBLOM, CHARLES E. (1953): Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved Into Basic Social Processes. New York: Harper.
- DAUM, MATTHIAS und SCHNEEBERGER, PAUL (2013): Daheim – Eine Reise durch die Agglomeration. Zürich: NZZ Libro Verlag.
- DAVIES, JONATHAN S. (2003): »Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK«, in: Journal of Urban Affairs 25 (3): 253-270.
- DELANDA, MANUEL (2002): Intensive Science and Virtual Philosophy. New York: Bloomsbury.
- DELANDA, MANUEL (2006): A New Philosophy of Society: Assemblage Theory and Social Complexity. London: Continuum.
- DELEUZE, GILLES und GUATTARI, FÉLIX (1987): A Thousand Plateaus. Capitalism and Schizophrenia. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DENTERS, BAS/GOLDSMITH, MICHAEL/LADNER, ANDREAS/MOURITZEN, POUL ERIK und ROSE, LAWRENCE E. (2014): Size and Local Democracy. Cheltenham: Edward Elgar.
- DENTERS, BAS und MOSSBERGER, KAREN (2006): »Building Blocks for a Methodology for Comparative Urban Political Research«, in: Urban Affairs Review 41 (4): 550-571.
- DEVECCHI, LINEO U. (2010): Governing Zurich 1973-2007: Urbane Regime und Stadtentwicklungspolitik. Zürich: Philosophische Fakultät der Universität Zürich, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit.
- DEVECCHI, LINEO U. (2012): »Von politischen Grabenkämpfen zur kooperativen Planung: Der Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungspolitik hin zu einem urbanen Regime in Zürich«, in: disP – The Planning Review 48 (4): 45-55.

- DEVECCHI, LINEO U. (2014): »Entwicklungsideen im Spannungsfeld zwischen Stadt und Dorf: Politische Agendaziele in Schweizer Umlandgemeinden«, in: BUSSE, BEATRIX und WARNKE, INGO H. (Hg.): Place-Making in urbanen Diskursen – Interdisziplinäre Beiträge zur Stadtforschung. Boston/Berlin: De Gruyter: 259-280.
- DIENER, ROGER/JACQUES, HERZOG/MEILI, MARCEL und SCHMID, CHRISTIAN (2006): Die Schweiz: Ein städtebauliches Portrait. Basel: Birkhäuser.
- DIGAETANO, ALAN und KLEMANSKI, JOHN S. (1999): Power and City Governance: Comparative Perspectives on Urban Development. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DIGAETANO, ALAN und LAWLESS, PAUL (1999): »Urban Governance and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997«, in: Urban Affairs Review 34 (4): 546-577.
- DIGAETANO, ALAN und STROM, ELIZABETH (2003): »Comparative Urban Governance: An Integrated Approach«, in: Urban Affairs Review 38 (3): 356-395.
- DOWDING, KEITH (2001a): »Explaining Urban Regimes«, in: International Journal of Urban and Regional Research 25 (1): 7-19.
- DOWDING, KEITH (2001b): »There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities«, in: Political Studies 49 (1): 89-105.
- DOWDING, KEITH/DUNLEAVY, PATRICK/KING, DESMOND/MARGETTS, HELEN und RYDIN, YVONNE (1999): »Regime Politics in London Local Government«, in: Urban Affairs Review 34 (4): 515-545.
- DOWNS, ANTHONY (1957): An Economic Theory of Democracy. New York: Harper.
- DUROSE, CATHERINE (2011): »Revisiting Lipsky: Front-Line Work in UK Local Governance«, in: Political Studies 59 (4): 978-995.
- EBERLE, ORLANDO (2003): Konflikte, Allianzen und territoriale Kompromisse in der Stadtentwicklung. Bern: Philosophisch-naturwissenschaftliche Fakultät der Universität Bern, unveröffentlichte Diplomarbeit.
- ELKIN, STEPHEN L. (1987): City and Regime in the American Republic. Chicago/London: University of Chicago Press.
- ETH WOHNFORUM, ETH CASE (2010): S5-Stadt. Agglomeration im Zentrum: Forschungsberichte. Zürich: hier + jetzt Verlag/ETH Zürich, E-Book. Online: [http://www.s5-stadt.ch/fileadmin/ebook/s5-stadt\\_ebook.pdf](http://www.s5-stadt.ch/fileadmin/ebook/s5-stadt_ebook.pdf) [Zugriff: 12.05.2014].

- FAINSTEIN, NORMAN I. und FAINSTEIN, SUSAN S. (1979): »New Debates in Urban Planning«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 3 (1-4): 381-403.
- FAINSTEIN, SUSAN S. (2010): *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press.
- FAINSTEIN, SUSAN S. und FAINSTEIN, NORMAN I. (1983): »Regime Strategies, Communal Resistance and Economic Forces«, in: FAINSTEIN, SUSAN S./FAINSTEIN, NORMAN I./HILL, ROBERT C./JUDD, DAVID R. und SMITH, MICHAEL P. (Hg.): *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Development*. London: Longman.
- FELD, LARS P. und KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2001): »Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland«, in: *Regional Science and Urban Economics* 31 (2-3): 181-213.
- FIECHTER, JULIEN (2010): *Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz*. Lausanne: IDHEAP.
- FINLAYSON, ALAN/BEVIR, MARK/RHODES, R. A. W./DOWDING, KEITH und HAY, COLIN (2004): »The Interpretive Approach in Political Science: A Symposium«, in: *The British Journal of Politics & International Relations* 6 (2): 129-164.
- FLYVBJERG, BENT (2006): »Five Misunderstandings About Case-Study Research«, in: *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219-245.
- FLYVBJERG, BENT (2011): »Case Study«, in: DENZIN, NORMAN K. und LINCOLN, YVONNA S. (Hg.): *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications: 301-316.
- FREY, BRUNO S. und EICHENBERGER, REINER (2001): »Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ)«, in: *Swiss Political Science Review* 7 (3): 124-130.
- FREY, RENÉ L. (1997): »Städtische Wirtschaft, Mobilität und Umwelt«, in: SUISSE, SCHWEIZERISCHER STÄDTEVERBAND/UNION DES VILLES (Hg.): *Die Stadt morgen/Demain les villes*. Bern: Lang: 142-155.
- GENNAIO, MARIA-PIA (2008): *Political Driving Forces of Urban Change in the Region Agglomeration Obersee*. Zürich: ETH Zürich, Dissertation.
- GERMANN, RAIMUND E. (1980): »Vorwort«, in: *Annuaire suisse de science politique* 20: 5-8.
- GESER, HANS (2002): »Die Gemeinden in der Schweiz«, in: KLÖTI, ULRICH/KNOEPFEL, PETER/KRIESI, HANSPETER/LINDER, WOLF und PADOPOULOS, YANNIS (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 421-468.
- GIDDENS, ANTHONY (1984): *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Oakland: University of California Press.

- GLÄSER, JOCHEN und LAUDEL, GRIT (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- GÜLLER, PETER und SCHENKEL, WALTER (2002): »The Zurich West Development Project«, in: DIJST, MARTIN/SCHENKEL, WALTER und THOMAS, ISABELLE (Hg.): *Governing Cities on the Move*. Ashgate: Aldershot: 230-266.
- HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG und UHLMANN, FELIX (2010): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. Aufl. Zürich/St. Gallen/Basel/Genf: Dike und Schulthess.
- HALL, PETER A. und TAYLOR, ROSEMARY C. R. (1996): »Political Science and the Three New Institutionalisms«, in: *Political Studies* 44 (5): 936-957.
- HAMBLETON, ROBIN (2015): *Leading the Inclusive City: Place-based Innovation for a Bounded Planet*. Bristol: Policy Press.
- HAMILTON, DAVID K. (2002): »Regimes and Regional Governance: The Case of Chicago«, in: *Journal of Urban Affairs* 24 (4): 403-423.
- HARDING, ALAN (1998): »Public-private Partnerships in the UK«, in: PIERRE, JOHN (Hg.): *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. London: MacMillan: 71-92.
- HARVEY, DAVID (1978): »The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 2 (1-4): 101-131.
- HARVEY, DAVID (2012): *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London/Brooklyn: Verso.
- HÄUSSERMANN, HARTMUT/SIEBEL, WALTER und LÄPPLE, DIETER (2008): *Stadtpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- HAVERLAND, MARKUS und YANOW, DVORA (2012): »A Hitchhiker's Guide to the Public Administration Research Universe: Surviving Conversations on Methodologies and Methods«, in: *Public Administration Review* 72 (3): 401-408.
- HAY, COLIN (2002): *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- HEIMATSCHUTZ, SCHWEIZER (2014): Die bisherigen Wakkerpreise. Online: <http://www.heimatschutz.ch/index.php?id=1041&L=0> [Zugriff: 05.05.2014].
- HEINELT, HUBERT (2012): »Councillors' Notions of Democracy, and their Role Perception and Behaviour in the Changing Context of Local Democracy«, in: *Local Government Studies*: 1-21.
- HERMANN, MICHAEL und LEUTHOLD, HEIRI (2001): »Weltanschauung und ihre soziale Basis im Spiegel eidgenössischer Volksabstimmungen«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7 (4): 39-63.

- HERMANN, MICHAEL und LEUTHOLD, HEIRI (2003): Atlas der politischen Landschaften. Ein weltanschauliches Portrait der Schweiz. Zürich: VDF.
- HERSPERGER, ANNA M./FRANSCINI, MARIA-PIA GENNAIO und KÜBLER, DANIEL (2013): »Actors, Decisions and Policy Changes in Local Urbanization«, in: *European Planning Studies*: 1-19.
- HEYE, CORINNA und LEUTHOLD, HEIRI (2006): Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration Zürich. Zürich: Statistik Stadt Zürich.
- HILL, RICHARD C. (1974): »Seperat and Unequal: Governmental Inequality in the Metropolis«, in: *American Political Science Review* 68 (4): 1557-1568.
- HILL, RICHARD C. (1976): »The Social Stratification and Governmental Inequality Hypothesis: A Rejoinder«, in: *American Political Science Review* 70 (1): 154-159.
- HITZ, HANSRUEDI/KEIL, ROGER/LEHRER, UTE/RONNEBERGER, KLAUS/SCHMID, CHRISTIAN und WOLFF, RICHARD (1995a): *Capitales Fatales – Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*. Zürich: Rotpunkt Verlag.
- HITZ, HANSRUEDI/SCHMID, CHRISTIAN und WOLFF, RICHARD (1995b): »Boom, Konflikt und Krise – Zürichs Entwicklung zur Weltmetropole«, in: HITZ, HANSRUEDI/KEIL, ROGER/LEHRER, UTE/RONNEBERGER, KLAUS/SCHMID, CHRISTIAN und WOLFF, RICHARD (Hg.): *Capitales Fatales – Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*. Zürich: Rotpunkt Verlag: 208-282.
- HOFFMANN-MARTINOT, VINCENT und SELLERS, JEFFEREY M. (2005): *Metropolitanization and Political Change*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HOLSTEIN, JAMES A. und GUBRIUM, JABER F. (1995): *The Active Interview*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- HOOD, CHRISTOPHER (1983): *The Tools of Government*. London/Basingstoke: Macmillan.
- HOOD, CHRISTOPHER (2007): »Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades«, in: *Governance* 20 (1): 127-144.
- HOOD, CHRISTOPHER. und MARGETTS, HELEN. Z. (2007): *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke/New York: Macmillan.
- HORBER-PAPAZIAN, KATIA und JACOT-DESCOMBES, CAROLINE (2014): »Les communes«, in: KNOEPFEL, PETER/PAPADOPOULOS, YANNIS/SCIARINI, PASCAL/VATTER, ADRIAN und HÄUSERMANN, SILJA (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 275-306.
- HOWLETT, MICHAEL (1991): »Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation«, in: *Policy Studies Journal* 19 (2): 1-21.

- HUNTER, FLOYD (1953): *Community Power Structure – A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- IMBROSCIO, DAVID L. (1998a): »The Necessity of Urban Regime Change: A Reply to Clarence N. Stone«, in: *Journal of Urban Affairs* 20 (3): 261-268.
- IMBROSCIO, DAVID L. (1998b): »Reformulating Urban Regime Theory: The Division of Labor Between State and Market Reconsidered«, in: *Journal of Urban Affairs* 20 (3): 233-248.
- IMBROSCIO, DAVID L. (2003): »Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory«, in: *Journal of Urban Affairs* 25 (3): 271-284.
- IMMERGUT, ELLEN (1998): »The Theoretical Core of the New Institutionalism«, in: *Politics and Society* 26 (1): 5-35.
- JESSOP, BOB (1997): »A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulating Strategies, Hegemonic Projects, and Governance«, in: LAURIA, MICKEY (Hg.): *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- KANTOR, PAUL und SAVITCH, H. V. (2005): »How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1): 135-151.
- KANTOR, PAUL/SAVITCH, HANK. V. und HADDOCK, SERENA VICARI (1997): »The Political Economy of Urban Regimes: A Comparative Perspective«, in: *Urban Affairs Review* 32 (3): 348-377.
- KASSIM, HUSSEIN und LE GALÈS, PATRICK (2010): »Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach«, in: *West European Politics* 33 (1): 1-21.
- KEATING, MICHAEL (1993): »The Politics of Economic Development«, in: *Urban Affairs Review* 28 (3): 373-396.
- KELLER, REINER (2007): »Diskurse und Dispositive analysieren: Die wissenssoziologische Diskursanalyse als Beitrag zu einer wissensanalytischen Profilierung der Diskursforschung«, in: *Social Science Open Access Repository*. Online: <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/19108> [Zugriff: 12.09.2014].
- KJAER, ANNE METTE (2009): »Governance and the Urban Bureaucracy«, in: DAVIES, JONATHAN S. und IMBROSCIO, DAVID, L. (Hg.): *Theories of Urban Politics*. Los Angeles: Sage Publications.
- KLEGER, HEINZ (1996): *Metropolitane Transformation durch urbane Regime. Berlin-Brandenburg auf dem Weg zu regionaler Handlungsfähigkeit*. Amsterdam: Verlag Fakultas.
- KNOEPFEL, PETER/CSIKOS, PATRICK/GERBER, JEAN-DAVID und NAHRATH, STÉPHANE (2012): »Transformation der Rolle des Staates und der Grundeigentümer in städtischen Raumentwicklungsprozessen im Lichte der nachhaltigen Entwicklung«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 53 (3): 414-443.



- KOCH, PHILIPPE (2011): *Governancewandel und Legitimität in Schweizer Agglomerationen*. Baden-Baden: Nomos.
- KOCH, PHILIPPE (2013a): »Bringing Power Back In: Collective and Distributive Forms of Power in Public Participation«, in: *Urban Studies* 50 (14): 2976-2992.
- KOCH, PHILIPPE (2013b): »Overestimating the Shift from Government to Governance: Evidence from Swiss Metropolitan Areas«, in: *Governance* 26 (3): 397-423.
- KOLL-SCHRETZENMAYR, MARTINA (2008): *gelungen? misslungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- KRIESI, HANSPETER/WERNLI, BORIS/SCIARINI, PASCAL und GIANNI, MATTEO (1996): *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Bern: Bundesamt für Statistik (BFS).
- KÜBLER, DANIEL (2001): »Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy«, in: *Journal of European Public Policy* 8 (14): 623-641.
- KÜBLER, DANIEL (2003): »Metropolitan Governance« oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen«, in: *Information zu Raumentwicklung* 8/9: 535-541.
- KÜBLER, DANIEL (2006): »Agglomerationen«, in: KLÖTI, ULRICH/ KNOEPFEL, PETER/KRIESI, HANSPETER/PAPADOPOULOS, YANNIS und SCIARINI, PASCAL (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Aufl. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 259-286.
- KÜBLER, DANIEL (2014): »Agglomerationen«, in: KNOEPFEL, PETER/ PAPADOPOULOS, YANNIS/SCIARINI, PASCAL/VATTER, ADRIAN und HÄUSERMANN, SILJA (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 5. Aufl.. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 307-333.
- KÜBLER, DANIEL und DLABAC, OLIVER (2015): *Demokratie in der Gemeinde: Herausforderungen und mögliche Reformen*. Zürich: Schulthess, Schriften zur Demokratieforschung, Herausgegeben durch das Zentrum für Demokratie Aarau.
- KÜBLER, DANIEL und ROCHAT, PHILIPPE (2014): »Metropolitan Governance and Territorial Inequalities: An Assessment of the Social Stratification and Government Inequality Thesis in Switzerland«, in: *Draft Paper, presented at the Annual EURA Meeting in Paris*.
- KÜBLER, DANIEL und SCHEUSS, URS (2005): »Metropolitanization and Political Change in Switzerland«, in: HOFFMANN-MARTINOT, VINCENT und SELLERS, JEFFEREY M. (Hg.): *Metropolitanization and Political Change*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- KÜBLER, DANIEL/SCHEUSS, URS und ROCHAT, PHILIPPE (2013): »The Metropolitan Bases of Political Cleavage in Switzerland«, in: SELLERS, JEFFEREY M./KÜBLER, DANIEL/WALTER-ROGG, MELANIE und WALKS, R. ALAN (Hg.): *The Political Ecology of the Metropolis*. Colchester: ECPR Press: 199-226.
- KÜBLER, DANIEL und SCHWAB, BRIGITTE (2007): »New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability«, in: *European Journal of Political Research* 46 (4): 473-502.
- KÜHNE, ARMIN (1997): *Regimewandel durch Großprojekte: Auf der Suche nach lokaler Handlungsfähigkeit in Zürich und Wien*. Amsterdam: Verlag Fakultas.
- KVALE, STEINAR und BRINKMANN, SVEND (2009): *InterViews – Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. 2. Aufl. Thousand Oaks/New Delhi/London/Singapore: Sage Publications.
- LADNER, ANDREAS (1991): »Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen«, in: *Direkte Demokratie. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31: 63-86.
- LADNER, ANDREAS (1994): »Lokale Politik und der Einfluss lokalpolitischer Akteure«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 20 (2): 303-328.
- LADNER, ANDREAS (2001): »Gemeindereformen in der Schweiz: Gemeinsamkeiten und Auslöser«, in: *Swiss Political Science Review* 7 (3): 1-23.
- LADNER, ANDREAS (2005): »Laymen and Executives in Swiss Local Government«, in: BERG, RIKKE und NIRMALA, RAO (Hg.): *Transforming Local Political Leadership*. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LADNER, ANDREAS (2008): *Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik*. Lausanne: IDHEAP.
- LADNER, ANDREAS und BÜHLMANN, MARC (2007): *Demokratie in den Gemeinden: Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich: Verlag Rüegger.
- LADNER, ANDREAS und STEINER, RETO (2003): »Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?«, in: *Swiss Political Science Review* 9 (1): 233-259.
- LAITIN, DAVID D. (2013): »Fisheries Management«, in: *Political Analysis* 21 (1): 42-47.
- LAMPUGNANI, V. MAGNAGO/NOELL, MATTHIAS und BARMAN-KRÄMER, GABRIELA (2007): *Handbuch zum Stadtrand – Gestaltungsstrategien für den suburbanen Raum*. Berlin: Birkhäuser.
- LANDWEHR, ACHIM (2008): *Historische Diskursanalyse*. Frankfurt am Main: Campus.

- LASCOUMES, PIERRE und LE GALÈS, PATRICK (2007): »Introduction: Understanding Public Policy Through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation«, in: *Governance* 20 (1): 1-21.
- LASCOUMES, PIERRE und LE GALÈS, PATRICK (2004): *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- LATOUR, BRUNO (1987): *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Harvard: Harvard University Press.
- LATOUR, BRUNO (2008): *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- LAURIA, MICKEY (1999): »Reconstructing Urban Regime Theory: Regulation Theory and Institutional Arrangements«, in: JONAS, ANDREW E. G. und WILSON, DAVID (Hg.): *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. Albany: State University of New York: 125-140.
- LEACH, ROBERT und PERCY-SMITH, JANIE (2001): *Local Governance in Britain*. Basingstoke: Palgrave.
- LEFEBVRE, HENRI (1991 [1974]): *The Production of Space*. Cambridge, MA: Blackwell.
- LEFEBVRE, HENRI (2003 [1970]): *The Urban Revolution*. Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- LEFÈVRE, CHRISTIAN (1998): »Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (1): 9-25.
- LEFÈVRE, CHRISTIAN und WEIR, MARGARET (2012): »Building Metropolitan Institutions«, in: MOSSBERGER, KAREN/CLARKE, SUSAN E. und JOHN, PETER (Hg.): *The Oxford Handbook of Urban Politics*. New York: Oxford University Press: 624-641.
- LEGARD, ROBIN/KEEGAN, JILL und WARD, KIT (2003): »In-depth Interviews«, in: RITCHIE, JANE und LEWIS, JANE (Hg.): *Qualitative Research Practice*. London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage Publications: 138-169.
- LEHNER, FRANZ/NÜSSLI, KURT und RÜEGG, ERWIN (1980): »Kommunalpolitik zwischen Plebiszit und Repräsentation: Eliteeinstellungen zur direkten Demokratie in einer schweizerischen Gemeinde«, in: *Annuaire suisse de science politique* 20: 79-95.
- LENDI, MARTIN und ELSASSER, HANS (1986): *Raumplanung in der Schweiz: Eine Einführung*. Zürich: ETH Zürich, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL).
- LEO, CHRISTOPHER (1998): »Regional Growth Management Regime: The Case of Portland, Oregon«, in: *Journal of Urban Affairs* 20 (4): 363-394.
- LINDER, STEPHEN H. und PETERS, B. GUY (1989): »Instruments of Government: Perceptions and Contexts«, in: *Journal of Public Policy* 9 (01): 35-58.

- LINDER, WOLF (1980): »Zur Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel schweizerischer und deutscher Literatur«, in: *Annuaire suisse de science politique* 20: 9-37.
- LINDER, WOLF (2012): *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- LIPSKY, MICHAEL (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- LIPSKY, MICHAEL (2010): *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- LODERER, BENEDIKT (2008): »Die Pest, der Frass, der Brei. Nach zwanzig Jahren Wutschreiben gegen die Zersiedelung und das Hüsl: Eine Gewissenserforschung des Stadtwanderers«, in: *Hochparterre* 11: 34-35.
- LOEPFE, MATTHIAS (2014): *The Invisible Processes of Urban Design*. Fribourg: Universität Fribourg, Dissertation.
- LOEPFE, MATTHIAS und VAN WEZEMAEL, JORIS E. (2015): »Rethinking Politics and the (Post-)Political Through Deleuze-Guattarian Micropolitics«, in: METZGER, JONATHAN/ALLMENDINGER, PHIL und OOSTERLYNCK, STIJN (Hg.): *Planning Against the Political: Democratic Deficits in European Territorial Governance*. New York: Routledge: 85-106.
- LOGAN, JOHN R. und MOLOTCH, HARVEY L (1987): *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- LOGAN, JOHN R. und MOLOTCH, HARVEY L (2010): »Urban Fortunes: The Political Economy of Place«, in: BRIDGE, GARY und WATSON, SOPHIE (Hg.): *The Blackwell City Reader*. Malden/Oxford/Chichester: Blackwell: 391-401.
- LOWERY, DAVID (1999): »Answering the Public Choice Challenge: A Neoprogressive Research Agenda«, in: *Governance* 12 (1): 29.
- LOWI, THEODORE J. (1966): »Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government«, in: RIPLEY, R. B. (Hg.): *Public Policies and Their Politics: Techniques of Government Control*. New York: Norton: 27-40.
- LOWI, THEODORE J. (1972): »Four Systems of Policy, Politics, and Choice«, in: *Public Administration Review* 32 (4): 298-310.
- LOWNDES, VIVIEN (2001): »Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics«, in: *Urban Studies* 38 (11): 1953-1971.
- LOWNDES, VIVIEN (2009): »New Institutional Perspectives on Urban Politics«, in: DAVIES, JONATHAN S. und IMBROSCIO, DAVID L. (Hg.): *Theories of Urban Politics*. London/Thousand Oaks: Sage Publications: 91-105.
- LYONS, W.E./LOWERY, DAVID und DEHOOG, RUTH H. (1992): *The Politics of Dissatisfaction*. New York: M. E. Sharpe Inc.
- MACLEOD, GORDON (2011): »Urban Politics Reconsidered«, in: *Urban Studies* 48 (12): 2629-2660.

- MACLEOD, GORDON und GOODWIN, MARK (1999): »Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance«, in: *Progress in Human Geography* 23 (4): 503-527.
- MACLEOD, GORDON und JONES, MARTIN (2011): »Renewing Urban Politics«, in: *Urban Studies* 48 (12): 2443-2472.
- MARCH, JAMES G. und OLSEN, JOHAN P. (1984): »The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life«, in: *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- MARSH, DAVID und SMITH, MARTIN J. (2001): »There is More than One Way to Do Political Science: On Different Ways to Study Policy Networks«, in: *Political Studies* 49 (3): 528-541.
- MAYER, MARGRIT (2000): »Social Movements in European Cities: Transitions From the 1970s to the 1990s«, in: LE GALÈS, PATRICK und BAGNASCO, ARNALDO (Hg.): *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press: 131-152.
- MAYER, MARGRIT und BOUDREAU, JULIE-ANNE (2012): »Social Movements in Urban Politics: Trends in Research and Practice«, in: MOSSBERGER, KAREN/CLARKE, SUSAN E. und JOHN, PETER (Hg.): *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press: 273-291.
- MAYNTZ, RENATE (2004): »Governance im modernen Staat«, in: BENZ, ARTHUR (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 65-76.
- MESSMER, ELISABETH (1975): *Scharans: Eine Gemeindestudie aus der Gegenwart*. Basel: Krebs.
- MEUSER, MICHAEL und NAGEL, ULRIKE (2009): »Das Experteninterview: Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage«, in: PICKEL, SUSANNE/PICKEL, GERT/LAUTH, HANS-JOACHIM und JAHN, DETLEF (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- MILLS, C. WRIGHT (1956 [2000]): *The Power Elite: New Edition*. New York: Oxford University Press.
- MOLOTCH, HARVEY L. (1976): »The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place«, in: *The American Journal of Sociology* 82 (2): 309-332.
- MOSSBERGER, KAREN und STOKER, GERRY (2001): »The Evolution of Urban Regime Theory«, in: *Urban Affairs Review* 36 (6): 810-835.
- MUGGLI, RUDOLF (2011): *NFP 65 Urbane Brüche/lokale Interventionen: Werkzeugkasten für die öffentliche Hand zur Erreichung von Qualitätszielen (Entwurf)*. Bern: AD!VOCATE.
- MUSTERD, SAKO (2005): »Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes, and Effects«, in: *Journal of Urban Affairs* 27 (3): 331-348.

- NFP65, LEITUNGSGRUPPE (2012): Unser gemeinsames Grundverständnis zur neuen urbanen Qualität. Online: [http://www.nfp65.ch/SiteCollectionDocuments/nfp65\\_grundverst\\_d.pdf](http://www.nfp65.ch/SiteCollectionDocuments/nfp65_grundverst_d.pdf) [Zugriff: 06.05.2014].
- NORRIS, DONALD F. (2001): »Whither Metropolitan Governance?«, in: *Urban Affairs Review* 36 (4): 532-550.
- OFFE, CLAUS (1972): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- OLIVER, J. ERIC (2000): »City Size and Civic Involvement in Metropolitan America«, in: *American Political Science Review* 94 (2): 361-373.
- OLIVER, J. ERIC (2001): *Democracy in Suburbia*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- OLIVER, J. ERIC (2012a): *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- OLIVER, J. ERIC (2012b): »Suburban Politics«, in: MOSSBERGER, KAREN/CLARKE, SUSAN E. und JOHN, PETER (Hg.): *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford/New York: Oxford University Press: 607-623.
- ORR, MARION E. und STOKER, GERRY (1994): »Urban Regimes and Leadership in Detroit«, in: *Urban Affairs Review* 30 (1): 48-73.
- OSTROM, VINCENT und OSTROM, ELINOR (1971): »Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration«, in: *Public Administration Review* 31 (2): 203-216.
- OSTROM, VINCENT/TIEBOUT, CHARLES M. und WARREN, ROBERT (1961): »The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry«, in: *The American Political Science Review* 55 (4): 831-842.
- OSWALD, FRANZ und BACCINI, PETER (2003): *Netzstadt: Einführung in das Stadtentwerfen*. Basel: Birkhäuser.
- OSWALD, FRANZ und SCHÜLLER, NICOLA (2003): *Neue Urbanität: Das Verschmelzen von Stadt und Landschaft*. Zürich: gta Verlag ETH Zürich.
- PAPADOPOULOS, YANNIS (2013): *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- PATTERSON, MOLLY und RENWICK MONROE, KRISTEN (1998): »Narrative in Political Science«, in: *Annual Review of Political Science* (1): 315-31.
- PATTON, MICHAEL Q. (2002): *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3. Aufl. Thousand Oaks: Sage Publications.
- PETERS, B. GUY/PIERRE, JON und KING, DESMOND S. (2005): »The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism«, in: *Journal of Politics* 67 (4): 1275-1300.
- PIERRE, JON (1998): »Public-Private Partnerships in Urban Governance: Introduction«, in: PIERRE, JON (Hg.): *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. London: Macmillan: 11-33.

- PIERRE, JON (1999): »Models of Urban Governance«, in: *Urban Affairs Review* 34 (3): 372-396.
- PIERRE, JON (2005): »Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities«, in: *Urban Affairs Review* 40 (4): 446-462.
- PIERRE, JON (2011): *The Politics of Urban Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- PIERRE, JON und PETERS, B. GUY (2000): *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- PIERRE, JON und PETERS, B. GUY (2005): *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- PLÜSS, LARISSA (2012a): *Herausgeforderte städtische Demokratie: Stadtparlamentsmitglieder in neuen politischen Steuerungsstrukturen*. Zürich: Universität Zürich, Philosophische Fakultät.
- PLÜSS, LARISSA (2012b): »Urban Governance and its Impact on the Role Perception and Behaviour of European City Councillors«, in: *Local Government Studies* 39 (5): 721-737.
- PLÜSS, LARISSA (2014): »Steering, Not Rowing? An Analysis of the Political Influence, the Role Perceptions, and the Behavior of Swiss City Councillors in Different Urban Governance Contexts«, in: *Urban Affairs Review* 50 (4): 490-520.
- PLÜSS, LARISSA und KÜBLER, DANIEL (2010): »Raumpolitik im Agglomosaik: Politische und institutionelle Rahmenbedingungen in der S5-Stadt«, in: ETH WOHNFORUM – ETH CASE, DEPARTEMENT ARCHITEKTUR (Hg.): *S5-Stadt. Agglomeration im Zentrum*. Forschungsberichte. Baden: hier + jetzt Verlag: 71-88.
- PLÜSS, LARISSA und KÜBLER, DANIEL (2013): »Coordinating Community Governance? Local Councillors in Different Governance Network Arrangements«, in: EGNER, BJÖRN/SWEETING, DAVID und KLOK, PIETER-JAN (Hg.): *Local Councillors in Europe*. Heidelberg: Springer: 203-219.
- RADAELLI, CLAUDIO M. (2000): »Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne«, in: *Revue française de science politique*: 255-276.
- RHODES, ROD A. W. (1996): »The New Governance: Governing without Government«, in: *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- RHODES, ROD A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead, Philadelphia: Open University Press.
- RICHTER, ANNA (2006): »Kommodifizierung der Stadtpolitik am Beispiel der Bewerbung Bremens zur Kulturhauptstadt Europas 2010«, in: LAMLA, JÖRN und NECKEL, SIGHARD (HRSG.) (Hg.): *Politisierter Konsum – Konsumierte Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 259-279.

- RICHTER, ANNA (2011): »Die Politik der culture-led urban regeneration am Beispiel Liverpool, Kulturhauptstadt Europas 2009«, in: CLEMENS, GABRIELE/LÜSEBRINK, HANS-JÜRGEN und EL GAMAL, JEAN (Hg.): Städtischer Raum im Wandel. Berlin: Akademie Verlag: 165-177.
- RITCHIE, JANE/LEWIS, JANE und ELAM, GILLIAN (2003a): »Designing and Selecting Samples«, in: RITCHIE, JANE und LEWIS, JANE (Hg.): Qualitative Research Practice. London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage Publications: 77-108.
- RITCHIE, JANE/SPENCER, LIZ und O'CONNOR, WILLIAM (2003b): »Carrying out Qualitative Analysis«, in: RITCHIE, JANE und LEWIS, JANE (Hg.): Qualitative Research Practice. London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage Publications: 219-261.
- RÜEGG, ERWIN (1996): Urbanität und Stadtentwicklung: Politische Entscheidungsprozesse in Bologna, Frankfurt/Main und Zürich. Amsterdam: Verlag Fakultas.
- SABATIER, PAUL A. und WEIBLE, CHRISTOPHER M. (2007): »The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications«, in: SABATIER, PAUL A. (Hg.): Theories of the Policy Process. Cambridge, MA: Westview Press: 189-221.
- SAGER, FRITZ (2005): »Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas«, in: Governance 18 (2): 227-256.
- SAGER, FRITZ (2006): »Policy Coordination in the European Metropolis: A Meta-Analysis«, in: West European Politics 29 (3): 433-460.
- SALAMON, LESTER M. (1981): »Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action«, in: Public Policy 29 (3): 256-275.
- SAPOTICHNE, JOSHUA/JONES, BRYAN D. und WOLFE, MICHELLE (2007): »Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics«, in: Urban Affairs Review 43 (1): 76-106.
- SASSEN, SASKIA (2001): The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.
- SASSEN, SASKIA (2014): Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy. Cambridge: Harvard University Press.
- SAVITCH, HANK V. und KANTOR, PAUL (2002): Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe. Princeton: Princeton University Press.
- SAVITCH, HANK V. und VOGEL, RONALD K. (2000): »Introduction: Paths to New Regionalism«, in: State and Local Government Review 32 (3): 158-168.



- SAVITCH, HANK V. und VOGEL, RONALD K. (2009): »Regionalism and Urban Politics«, in: DAVIES, JONATHAN und IMBROSCIO, DAVID (Hg.): *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications: 106-124.
- SCHALTEGGER, CHRISTOPH A./SOMOGYI, FRANK und STURM, JAN-EGBERT (2011): »Tax Competition and Income Sorting: Evidence from the Zurich Metropolitan Area«, in: *European Journal of Political Economy* 27 (3): 455-470.
- SCHMID, CHRISTIAN (2006): »Global City Zurich: Paradigms of Urban Development«, in: BRENNER, NEIL und KEIL, ROGER (Hg.): *The Global Cities Reader*. London/New York: Routledge: 159-169.
- SCHMIDHEINY, KURT (2006): »Income Segregation and Local Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland«, in: *Journal of Public Economics* 90 (3): 429-458.
- SCHMIDT, MICHAELA (i.E.): *Im Inneren der Bauverwaltung: Eigenlogik und Wirkmacht administrativer Praktiken bei Bauprojekten*. Bielefeld: transcript.
- SCHMIDT, VIVIEN A. (2008): »Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse«, in: *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303-326.
- SCHULER, MARTIN (1999): *Régionalisation et urbanisation: Des concepts convergents?* Lausanne: Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Département d'Architecture.
- SCHULER, MARTIN/DESSEMONTET, PIERRE und JOYE, DOMINIQUE (2005): *Eidgenössische Volkszählung 2000: Die Raumlagerung der Schweiz*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik (BFS).
- SCHWARTZ-SHEA, PEREGRINE und YANOW, DVORA (2002): »»Reading« »Methods« »Texts«: How Research Methods Texts Construct Political Science«, in: *Political Research Quarterly* 55 (2): 457-486.
- SCHWARTZ-SHEA, PEREGRINE und YANOW, DVORA (2012): *Interpretive Research Design: Concepts and Process*. New York: Routledge.
- SEITZ, WERNER (1997): *Die politische Kultur und ihre Beziehung zum Abstimmungsverhalten*. Zürich: Realutopia.
- SELLERS, JEFFEREY M./KÜBLER, DANIEL/WALTER-ROGG, MELANIE und WALKS, R. ALAN (2013): *The Political Ecology of the Metropolis: Metropolitan Sources of Electoral Behaviour in Eleven Countries*. Colchester: ECPR Press.
- SELLERS, JEFFREY M. (2002a): *Governing From Below: Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- SELLERS, JEFFREY M. (2002b): »The Nation-State and Urban Governance: Toward Multilevel Analysis«, in: *Urban Affairs Review* 37 (5): 611-641.
- SELLERS, JEFFREY M. (2005): »Re-placing the Nation: An Agenda for Comparative Urban Politics«, in: *Urban Affairs Review* 40 (4): 419-445.

- SIEVERTS, THOMAS (1997): Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig: Vieweg.
- SIEVERTS, THOMAS (2003): »Sieben einfache Zugänge zum Begreifen und zum Umgang mit der Zwischenstadt«, in: OSWALD, FRANZ und SCHÜLLER, NICOLA (Hg.): Neue Urbanität: Das Verschmelzen von Stadt und Landschaft. Zürich: gta Verlag ETH Zürich: 79-102.
- SIEVERTS, THOMAS/KOCH, MICHAEL/STEIN, URSULA und STEINBUSCH, MICHAEL (2005): Zwischenstadt: Inzwischen Stadt? Entdecken, Begreifen, Verändern. Wuppertal: Verlag Müller + Busmann KG.
- STEINER, RETO und KAISER, CLAIRE (2013): »Die Gemeindeverwaltungen«, in: LADNER, ANDREAS/CHAPPELET, JEAN-LOUP/EMERY, YVES/KNOEPFEL, PETER/MADER, LUZIUS/SOGUEL, NILS und VARONE, FRÉDÉRIC (Hg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 150-166.
- STOKER, GERRY (1998): »Governance as Theory: Five Propositions«, in: International Social Science Journal 50 (155): 17-28.
- STOKER, GERRY und MOSSBERGER, KAREN (1994): »Urban Regime Theory in Comparative Perspective«, in: Environment and Planning C: Government and Policy 12 (2): 195-212.
- STONE, CLARENCE N. (1989): Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas.
- STONE, CLARENCE N. (1993): »Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach«, in: Journal of Urban Affairs 15 (1): 1-28.
- STONE, CLARENCE N. (1998): »Regime Analysis and the Study of Urban Politics: A Rejoinder«, in: Journal of Urban Affairs 20 (3): 249-260.
- STONE, CLARENCE N. (2001): »The Atlanta Experience Re-examined: The Link Between Agenda and Regime Change«, in: International Journal of Urban and Regional Research 25 (1): 20-34.
- STONE, CLARENCE N. (2004): »It's More Than the Economy After All: Continuing the Debate About Urban Regimes«, in: Journal of Urban Affairs 26 (1): 1-19.
- STONE, CLARENCE N. (2005): »Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis«, in: Urban Affairs Review 40 (3): 309-341.
- STONE, CLARENCE N. (2009): »Who is Governed? Local Citizens and the Political Order of Cities«, in: DAVIES, JONATHAN S. und IMBROSCIO, DAVID L. (Hg.): Theories of Urban Politics. 2. Aufl. London: Sage Publications.
- STROM, ELIZABETH (2001): The Politics of Urban Development in Germany's Capital City. Boston: Lexington Books.
- SULZER, JÜRG und DESAX, MARTINA (2015): Stadtwerdung der Agglomeration: Die Suche nach einer neuen urbanen Qualität. Bern/Zürich: Schweizerischer Nationalfonds, Verlag Scheidegger & Spiess.

- TIEBOUT, CHARLES M. (1956): »A Pure Theory of Local Expenditures«, in: The Journal of Political Economy 64 (5): 416-424.
- TORFING, JACOB (2005): »Governance Network Theory: Towards a Second Generation«, in: European Political Science 4 (3): 305-315.
- UHLMANN, BJÖRN (2006): Urbane Regime im transnationalen Metropolitanraum Basel. Zürich: Philosophische Fakultät der Universität Zürich, unveröffentlichte Lizenziatsarbeit.
- VAN DER HEIDEN, NICO (2010a): »Die Stadt Uster: Regionales Zentrum oder doch ›bloss‹ Agglo Zürich?«, in: CASE, DEPARTEMENT ARCHITECTUR ETH WOHNFORUM – ETH (Hg.): S5-Stadt. Agglomeration im Zentrum. Forschungsberichte. Baden: hier + jetzt Verlag: 87-89.
- VAN DER HEIDEN, NICO (2010b): Urban Foreign Policy and Domestic Dilemmas – Insights from Swiss and EU City-Regions. Essex: ECPR Press.
- VAN DER HEIDEN, NICO und TERHORST, PIETER (2007): »Varieties of Globalisation: The International Economic Strategies of Amsterdam, Manchester, and Zurich Compared«, in: Environment and Planning C: Government and Policy 25 (3): 341-356.
- VAN WEZEMAEL, JORIS E. (2010): »Zwischen Stadtplanung und Arealentwicklung: Governance-Settings als Herausforderung für die Planung«, in: Angewandte Geographie 34: 49-54.
- VAN WEZEMAEL, JORIS E. und LOEPFE, MATTHIAS (2009): »Veränderte Prozesse der Entscheidungsfindung in der Raumentwicklung«, in: Geographica Helvetica 64 (2): 106-118.
- VAN WEZEMAEL, JORIS E./STREBEL, IGNAZ/SCHMIDT, MICHAELA/DEVECCHI, LINEO U./LOEPFE, MATTHIAS/KÜBLER, DANIEL und EBERLE, DIETMAR (2014): Prozess Städtebau: Strukturen, Dynamiken und Steuerungsmodi der Raumbildung in der Gegenwart. Fribourg/Zürich: Universität Fribourg, Universität Zürich, ETH Zürich, wissenschaftlicher Schlussbericht.
- VATTER, ADRIAN (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich. Opladen: Leske und Budrich.
- VATTER, ADRIAN (2014): Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- WARD, KEVIN (1996): »Rereading Urban Regime Theory: A Sympathetic Critique«, in: Geoforum 27 (4): 427-438.
- WEIBLE, CHRISTOPHER M./SABATIER, PAUL A. und MCQUEEN, KELLY (2009): »Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework«, in: Policy Studies Journal 37 (1): 121-140.
- WEIHER, JOHANNES (2011): Soziale Netzwerke. München: Oldenbourg Verlag.

- WIDMER, CÉLINE (2009): »Aufwertung benachteiligter Quartiere im Kontext wettbewerbsorientierter Stadtentwicklungspolitik am Beispiel Zürich«, in: DRILLING, MATTHIAS und SCHNUR, OLAF (Hg.): Governance der Quartiersentwicklung – Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden: VS Verlag: 49-68.
- WIEGANDT, ELLEN (1980): »Classe, clan ou conflit d’interets? Une étude dynamique de la politique local valaisanne«, in: Annuaire suisse de science politique 20: 151-167.
- WINDISCH, ULI (1976): Lutte de clans, lutte de classes: Chermignon, la politique au village. Lausanne: L’age de l’homme.
- WINDISCH, ULI (1980): »Mythes et réalités de la politique locale«, in: Annuaire suisse de science politique 20: 135-149.
- WINKLER, ERNST/WINKLER, GABRIELA und LENDI, MARTIN (1979): Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung. Zürich: ETH Zürich, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL).
- WOLFF, RICHARD (2012): »The Five Lives of HB Südwest: Zurich’s Main Station Development from 1969 to 2019 «, in: Built Environment 38 (1): 113-127.
- WOOD, ROBERT C. (1958): »Metropolitan Government, 1975. An Extrapolation of Trends the New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua?«, in: American Political Science Review 52 (01): 108-122.
- WÜEST, & PARTNER (2008): Entwicklungsatlas. Zürich/Genf: Wüest & Partner, Online: <https://www.wuestundpartner.com/applikationen/entwicklungsatlas.html> [Zugriff: 03.08.2010].
- YANOW, DWORA (1999): Conducting Interpretative Policy Analysis. Thousand Oaks/London/New Dehli: Sage.
- YOM, SEAN (2015): »From Methodology to Practice: Inductive Iteration in Comparative Research«, in: Comparative Political Studies 48 (5): 616-644.



## Quellenverzeichnis

---

- Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG vom 22. Juni 1979, Stand: 1. Mai 2014). Schweizerisches Bundesrecht: Systematische Rechtssammlung. Online: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/index.html> [Zugriff: 03.04.2015].
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV vom 18. April 1999, Stand: 18. Mai 2014). Schweizerisches Bundesrecht: Systematische Rechtssammlung. Online: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> [Zugriff: 06.04.2015].
- Capps, Kriston (2015): *Wealth Doesn't Trickle Down, But the Effects of Housing Discrimination Do*. Online: <http://www.citylab.com/housing/2015/06/wealth-doesnt-trickle-down-but-the-effects-of-housing-discrimination-do/397157/> [Zugriff: 09.07.2015].
- Gemeinde Affoltern am Albis (2013): *Gemeindeordnung vom 22. September 2013*. Online: <http://www.affoltern-am-albis.ch/dl.php/de/558d13fae0175/Gemeindeordnung.pdf> [Zugriff: 27.07.2016].
- Gemeinde Affoltern am Albis (2004): *Bau und Zonenordnung*. Online: [http://www.affoltern-am-albis.ch/dl.php/de/56fe235e87cf7/Druckversion\\_BZO.pdf](http://www.affoltern-am-albis.ch/dl.php/de/56fe235e87cf7/Druckversion_BZO.pdf) [Zugriff: 27.07.2016].
- Gemeinde Affoltern am Albis (2014): *Leitgedanken des Gemeinderates*. Online: [http://www.affoltern-am-albis.ch/documents/Leitgedanken\\_Ziele.pdf](http://www.affoltern-am-albis.ch/documents/Leitgedanken_Ziele.pdf) [Zugriff: 04.07.2014].
- Gemeinde Affoltern am Albis (2015): Website der Gemeinde Affoltern am Albis. Online: <http://www.affoltern-am-albis.ch> [Zugriff: 12.05.2015].
- Gemeinderat Hedingen (2007): *Leitbild 2007*. Online: [http://www.hedingen.ch/documents/Leitbild\\_2007.pdf](http://www.hedingen.ch/documents/Leitbild_2007.pdf) [Zugriff: 24.06.2014].
- Gemeinde Hedingen (2008): *Bau- und Zonenordnung*. Online: [http://www.hedingen.ch/documents/bauordnung\\_2010.pdf](http://www.hedingen.ch/documents/bauordnung_2010.pdf) [Zugriff: 08.07.2014].

- Gemeinde Hedingen (2009): *Gemeindeordnung vom 8. Februar 2009*. Online: [http://www.hedingen.ch/documents/Gemeindeordnung\\_2009.pdf](http://www.hedingen.ch/documents/Gemeindeordnung_2009.pdf) [Zugriff: 24.06.2014].
- Gemeinde Hedingen (2015): Website der Gemeinde Hedingen. Online: <http://www.hedingen.ch> [Zugriff: 12.05.2015].
- Gemeinde Naters (2000): *Bau- und Zonenreglement*. Online: <https://www.naters.ch/gemeinde/beispiele/dateiliste/files3//bau-und-zonenreglement.pdf> [Zugriff: 27.07.2016].
- Gemeinde Naters (2013): *Organisationsreglement*. Online: <https://www.naters.ch/gemeinde/beispiele/dateiliste/files3//organisationsreglement.pdf> [Zugriff: 27.07.2016].
- Gemeinde Naters (2015): Website der Gemeinde Naters. Online: <http://www.naters.ch> [Zugriff: 12.05.2015].
- Gemeinde St. Margrethen (1999): *Baureglement*. Online: [http://www.sg.ch/home/bauen\\_raum\\_\\_umwelt/aktuelles\\_energie/Baugesuch/Gemeinden/Gemeinden\\_Teil4/St\\_Margrethen/\\_jcr\\_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download.ocFile/StMargrethen.pdf](http://www.sg.ch/home/bauen_raum__umwelt/aktuelles_energie/Baugesuch/Gemeinden/Gemeinden_Teil4/St_Margrethen/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download.ocFile/StMargrethen.pdf) [Zugriff: 27.07.2016].
- Gemeinde St. Margrethen (2007): *Richtplan*. Online: [http://www.stmargrethen.ch/xml\\_1/internet/DE/application/d154/d155/f158.cfm](http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f158.cfm) [Zugriff: 13.08.2014].
- Gemeinde St. Margrethen (2012): *Gemeindeordnung*. Online: [http://www.stmargrethen.ch/documents/Entwurfv4\\_Gemeindeordnung\\_politische\\_Gemeinde.pdf](http://www.stmargrethen.ch/documents/Entwurfv4_Gemeindeordnung_politische_Gemeinde.pdf) [Zugriff: 02.07.2014].
- Gemeinde St. Margrethen (2014): *Strategie/Vision*. Online: [http://www.stmargrethen.ch/xml\\_1/internet/DE/application/d154/d155/f157.cfm](http://www.stmargrethen.ch/xml_1/internet/DE/application/d154/d155/f157.cfm) [Zugriff: 13.08.2014].
- Gemeinde St. Margrethen (2015): Website der Gemeinde St. Margrethen. Online: <http://www.stmargrethen.ch> [Zugriff: 12.05.2015].
- Gemeinde Wetzikon (1998): *Bau- und Zonenordnung*. Online: <https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/downloads/zonenplanrevision-2013-2014> [Zugriff: 27.07.2016].
- Gemeinderat Wetzikon (2008): *Städtebauliches Leitbild Widum*. Online: <https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/stadtplanung/leitbild-widum> [Zugriff: 27.07.2016].
- Gemeinderat Wetzikon (2010): *Räumliches Entwicklungskonzept (REK)*. Online: <https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/stadtplanung/rek> [Zugriff: 27.07.2016].
- Gemeinde Wetzikon (2012): *Bericht zum kommunalen Richtplan*. Online: [https://www.wetzikon.ch/politik/gemeindeversammlung/2012/01\\_20120914\\_Rev\\_RP\\_Bericht\\_Wetzikon\\_Fuer\\_GV\\_Inet.pdf/at\\_download/file](https://www.wetzikon.ch/politik/gemeindeversammlung/2012/01_20120914_Rev_RP_Bericht_Wetzikon_Fuer_GV_Inet.pdf/at_download/file) [Zugriff: 07.08.2014].
- Gemeinderat Wetzikon (2014): *Schlussbericht Legislaturziele 2010-2014*.

- Gemeinde Visp (2006): *Organisationsreglement der Gemeinde Visp*. Online: [http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//org-regl\\_06.pdf](http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//org-regl_06.pdf) [Zugriff: 15.05.2014].
- Gemeinde Visp (2008): *Bau- und Zonenreglement (BZR)*. Online: [http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//baureglement\\_new.pdf](http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//baureglement_new.pdf) [Zugriff: 30.07.2014].
- Gemeinde Visp (2013): *Masterplan Visp: Urbanes Bekenntnis – Unterlagen zur Medienkonferenz*. Online: [https://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1369144301-2013.05.21\\_Masterplan\\_Visp.pdf](https://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1369144301-2013.05.21_Masterplan_Visp.pdf) [Zugriff: 31.07.2014].
- Gemeinde Visp (2015): Website der Gemeinde Visp. Online: <http://www.visp.ch> [Zugriff: 12.05.2015].
- Kanton St. Gallen (2011): *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz)*. Online: <http://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1853> [Zugriff: 07.08.2014].
- Kanton St. Gallen (2014): *Details Wohnbevölkerung. Statistik Kanton St. Gallen*. Online: <http://www.statistik.sg.ch/home/themen/b01/wohnbev/detail/karten.html> [Zugriff: 17.09.2014].
- Kanton Thurgau (2011): *Planungs- und Baugesetz*. Online: <http://tg.clex.ch/frontend/versions/593> [Zugriff: 05.05.2015].
- Kanton Thurgau (2014): *Ausländische Wohnbevölkerung*. Dienststelle für Statistik. Online: [http://www.statistik.tg.ch/xml\\_8/internet/de/application/d10460/d10631/f10490.cfm](http://www.statistik.tg.ch/xml_8/internet/de/application/d10460/d10631/f10490.cfm) [Zugriff: 17.09.2014].
- Kanton Wallis (1996): *Baugesetz*. Online: [https://apps.vs.ch/legxml/site/laws\\_php?ID=1042&MODE=2](https://apps.vs.ch/legxml/site/laws_php?ID=1042&MODE=2) [Zugriff: 30.07.2014].
- Kanton Wallis (1996): *Bauverordnung*. Online: [https://apps.vs.ch/legxml/site/laws\\_php.php?ID=1286&MODE=2](https://apps.vs.ch/legxml/site/laws_php.php?ID=1286&MODE=2) [Zugriff: 30.07.2014].
- Kanton Zürich (1975): *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz)*. Online: [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/A03CE73844F49A67C1257241003784F1/\\$file/700.1\\_7.9.75\\_55.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/A03CE73844F49A67C1257241003784F1/$file/700.1_7.9.75_55.pdf) [Zugriff: 02.05.2014].
- Neue Zürcher Zeitung (2001): *Schöner wohnen »im Lot«* (28.09.2001). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article7OLS0-1.481275> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2001): *Die S-Bahn-Teilergänzung im Knonauer Amt* (06.10.2001). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article7PI5E-1.484409> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2002): *Herrenhäuser, Heustadel und Langhaarziegen – Rundgang in Naters, dem grössten Walliser Dorf* (06.06.2002). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article857PF-1.399149> [Zugriff: 27.07.2016].



- Neue Zürcher Zeitung (2003): *Zürich-Zermatt in drei Stunden* (10.09.2003). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article935AX-1.301290> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2003): *Meilenstein für die Stadtfahrt* (20.02.2003). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/newzzDCERFSMY-12-1.216067> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2004): *S-Bahn-Erfolgsgeschichte Zürcher Oberland* (02.03.2004). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article9FYFK-1.221917> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2005): *Im Viertelstundentakt durch das Knonauer Amt* (14.04.2005). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articlecypvk-1.118436> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2005): *Der Stadtplaner – ein »armer Kerl« – Wetzikon diskutiert Chancen und Aufgaben* (24.09.2005). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articleD64QA-1.172511> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2005): *Die »verbotene Stadt« öffnet sich* (28.09.2005). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articleD6HXX-1.173451> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2007): *Wetzikon plant Sportzentrum und Hotel* (19.03.2007). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articleF0P18-1.130266> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2007): *Das Wallis tritt definitiv der Schweiz bei* (10.12.2007). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/das-wallis-tritt-definitiv-der-schweiz-bei-1.596887> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2008): *Dorf soll Stadt werden* (28.03.2008). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/uster-kern-1.696409> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2009): *Ein aussergewöhnliches Stück Strasse* (06.04.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ein-in-mancher-hinsicht-aussergewoehnliches-stueck-strasse-1.2337130> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2009): *»Ich kenne die Sorgen und Nöte der Betriebe in Uster«* (30.09.2009). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ich-kenne-die-sorgen-und-noete-der-betriebe-in-uster-1.3722390> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2010): *Der Lötschberg-Basistunnel als Katalysator* (19.11.2010). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/der-loetschberg-basis-tunnel-als-katalysator-1.8424188> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2011): *Kultur auf dem Zeughausareal* (20.06.2011). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/kultur-auf-das-zeughausareal-1.10979924> [Zugriff: 27.07.2016].

- Neue Zürcher Zeitung (2012): *Das Ringen um Ackerböden geht erst los* (29.06.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/das-ringen-um-ackerboeden-geht-erst-los-1.17253154> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2012): *Ein neuer Arboner Stadtteil aus der Asche* (20.08.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/ein-neuer-arboner-stadtteil-aus-der-asche-1.17502333> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2012): *Lötschberg-Basistunnel gibt Walliser Tourismus Schub* (21.09.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/loetschberg-basistunnel-verleiht-walliser-tourismus-fluegel-1.17633819> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2012): *Hoch hinaus am Bodensee* (14.10.2012). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/hoch-hinaus-am-bodensee-1.17680339> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2013): *Glaspalast am Bodensee* (30.04.2013). Online: [http://www.nzz.ch/aktuell/feuilleton/kunst\\_architektur/glaspalast-am-bodensee-1.18073286](http://www.nzz.ch/aktuell/feuilleton/kunst_architektur/glaspalast-am-bodensee-1.18073286) [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2013): *Wenn Städtchen zu Städten werden* (20.09.2013). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/wenn-staedtchen-zu-staedten-werden-1.18153320> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2013): *Der Ringkanton erhält einen Ringzug* (04.12.2013). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/der-ringkanton-erhaelt-einen-ringzug-1.18197536> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2014): *Immer mehr Land für Pendler* (24.02.2014). Online: [www.nzz.ch/aktuell/schweiz/immer-mehr-land-fuer-pendler-1.18249742](http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/immer-mehr-land-fuer-pendler-1.18249742) [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2014): *Die Kantonsschule Uster bekommt eine definitive Bleibe* (03.03.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/die-kantonsschule-uster-bekommt-eine-definitive-bleibe-1.18255444> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2014): *Stadt wider Willen – Wetzikon gibt sich ein Parlament* (10.03.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/stadt-wider-willen-1.18259291> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2014): *Der Aabach in Uster ist ein begehrtes Gewässer* (01.04.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/der-aabach-in-uster-ist-ein-begehrtes-gewaesser-1.18275137> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2014): *Treiber und Moderator des Wandels* (13.05.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/treiber-und-moderator-des-wandels-1.18301160> [Zugriff: 27.07.2016].
- Neue Zürcher Zeitung (2014): *Ruedi Rüfenacht ist Stadtpräsident – Gemeindewahlen Wetzikon* (18.05.2014). Online: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/wetzikon-1.18304707> [Zugriff: 27.07.2016].

- Neue Zürcher Zeitung (2014): *Revidierte Bau- und Zonenordnung. Die wichtigsten Korrekturen* (29.10.2014). Online: <http://www.nzz.ch/zuerich/zuercher-stadtrat-krebs-zurueck-1.18413957> [Zugriff: 27.07.2016].
- Stadt Arbon (1999): *Baureglement*. Online: [http://www.arbon.ch/files/Baureglement\\_Stadt\\_Arbon\\_mit\\_Skizzen.pdf](http://www.arbon.ch/files/Baureglement_Stadt_Arbon_mit_Skizzen.pdf) [Zugriff: 07.07.2014].
- Stadt Arbon (2006): *Gemeindeordnung der Stadt Arbon*. Online: [http://www.arbon.ch/files/GEMEINDEORDNUNG\\_mit\\_Art\\_49bis\\_28.05.13\\_DEFINITIVE\\_VERSION\\_Schoop.pdf](http://www.arbon.ch/files/GEMEINDEORDNUNG_mit_Art_49bis_28.05.13_DEFINITIVE_VERSION_Schoop.pdf) [Zugriff: 03.07.2014].
- Stadt Arbon (2009): *Ergänzungen zum Baureglement vom 27. September 2009*. Online: [http://www.arbon.ch/files/Baureglement\\_Ergaenzung\\_27.09.09\\_Art\\_9bis\\_u\\_28.pdf](http://www.arbon.ch/files/Baureglement_Ergaenzung_27.09.09_Art_9bis_u_28.pdf) [Zugriff: 05.05.2015].
- Stadt Arbon (2011): *Legislaturziele*. Online: [http://stadtentwicklung.arbon.ch/files/Legislaturziele\\_148x210\\_Low\\_V2.pdf](http://stadtentwicklung.arbon.ch/files/Legislaturziele_148x210_Low_V2.pdf) [Zugriff: 07.07.2014].
- Stadt Arbon (2014): *Eine Stadt im Aufbruch*. Online: <http://stadtentwicklung.arbon.ch/index.php?show=199> [Zugriff: 07.07.2014].
- Stadt Arbon (2015): Website der Stadt Arbon. Online: <http://www.arbon.ch> [Zugriff: 12.05.2015].
- Stadt Rorschach (2000): *Baureglement der Stadt Rorschach*. Online: [http://www.rorschach.ch/media/reglemente/baureglement\\_0806.pdf](http://www.rorschach.ch/media/reglemente/baureglement_0806.pdf) [Zugriff: 27.07.2016].
- Stadt Rorschach (2011): *Gemeindeordnung der Stadt Rorschach*. Online: [http://www.rorschach.ch/media/pdf/diverse/gonachngg\\_110125.pdf](http://www.rorschach.ch/media/pdf/diverse/gonachngg_110125.pdf) [Zugriff: 02.07.2014].
- Stadt Rorschach (2014): *Legislaturziele*. Online: <http://www.rorschach.ch/index.php?page=330&group=> [Zugriff: 07.07.2014].
- Stadt Rorschach (2015): Website der Stadt Rorschach. Online: <http://www.rorschach.ch> [Zugriff: 12.05.2015].
- Stadtrat von Uster (2010): *Wohnstadt am Wasser – Dualstrategie*. Uster: Stadt Uster.
- Stadt Uster (1999): *Bau- und Zonenordnung*. Online: <https://secure.i-web.ch/gemweb/uster/de/verwaltung/reglemente/?action=info&pubid=5478> [Zugriff: 27.07.2016].
- Stadt Uster (2012): *Gemeindeordnung der Stadt Uster*. Online: <http://www.uster.ch/dl.php/de/516bfa0075a1/Gemeindeordnung.November2012.pdf> [Zugriff: 13.05.2014].
- Stadt Uster (2015): Website der Stadt Uster. Online: <http://www.uster.ch> [Zugriff: 12.05.2015].
- Stadt Wetzikon (2012): *Bericht zum kommunalen Richtplan*. Online: [https://www.wetzikon.ch/politik/gemeindeversammlung/2012/01\\_20120914\\_Rev\\_RP\\_Bericht\\_Wetzikon\\_Fuer\\_GV\\_Inet.pdf/at\\_download/file](https://www.wetzikon.ch/politik/gemeindeversammlung/2012/01_20120914_Rev_RP_Bericht_Wetzikon_Fuer_GV_Inet.pdf/at_download/file) [Zugriff: 07.08.2014].

Stadt Wetzikon (2013): *Gemeindeordnung der Stadt Wetzikon vom 23. September 2012*. Online: <http://www.wetzikon.ch/politik/stadtrat/gemeindeordnung> [Zugriff: 03.07.2014].

Stadt Wetzikon (2015): Website der Stadt Wetzikon. Online: <http://www.wetzikon.ch> [Zugriff: 12.05.2015].

Stadt Zürich (2014): *Bauordnung der Stadt Zürich (Bau- und Zonenordnung)*. Online: [https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/staedtebau\\_u\\_planung/planung/bzo.html](https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/staedtebau_u_planung/planung/bzo.html) [Zugriff: 06.06.2015].



# Methodischer Anhang

---

## INTERVIEWLEITFADEN

### Begrüssung

Vorstellen meinerseits

Wiederholen der Bedingungen für die Audioaufnahme

### Einführung

Unser Forschungsprojekt wird vom Schweizerischen Nationalfonds finanziert und findet im Rahmen eines nationalen Forschungsprogramms zum Thema »neue urbane Qualität« statt. Uns interessieren die generellen Möglichkeiten und die Grenzen der wichtigsten kommunalen Akteure in der Raum- und Entwicklungsplanung – immer auch in Hinsicht auf eine qualitative Entwicklung.

Meine Forschung hat erstens das Ziel, herauszufinden, wie Gemeinden raum- und entwicklungspolitische Strategien erarbeiten und Ziele setzen b – auf strategischer, aber auch auf praktischer Ebene. Mich interessiert, mit welchen Instrumenten diese Ziele konkret in der gebauten Umwelt umgesetzt werden. Es soll untersucht werden, wie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen involvierten – politischen, administrativen und privaten – Personen in den Gemeinden aussieht und wie sie funktioniert.

### Städtebauliche Strategie, urbane Qualität und Identität

Was ist für Sie städtebauliche (urbane) Qualität?

Nachfragen bei den genannten Kriterien von urbaner Qualität!

Was sind die zentralen städtebaulichen/raumplanerischen Ziele ihrer Gemeinde?

Warum? Seit wann?

- Will die Gemeinde wachsen? Wenn ja, wie?
- Soll die Gemeinde eine Wohngemeinde oder eine Arbeitsgemeinde sein? Regionalzentrum oder Wegpendlergemeinde?

- Ist Nachhaltigkeit ein Thema (Begrenzung der Siedlungsränder, Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungspolitik)?
- Als was sieht sich ihre Gemeinde? Als Dorf, Stadt, Kleinstadt, Agglogemeinde, rural vs. urban? Identität?
- Von wem stammen diese Ziele? Können Private mitreden?

Wie werden diese städtebaulichen/raumplanerischen Ziele umgesetzt?

Welche Instrumente werden in der kommunalen Raumplanung am häufigsten eingesetzt?

- Bsp. Zonenplan, Arealüberbauung, Gestaltungsplan (privat/öffentlich), PPP's, Ortsbildkommission, Leitbild ...
- Warum setzen sie genau diese ein? Welche Bedingungen gibt es für welche Instrumente?
- Wie kann eine Gemeinde die kommunale Entwicklung aus ihrer Sicht am besten steuern?
- Betreiben Sie aktive Bodenpolitik (Landkauf, Abgabe im Baurecht; Landkauf, eigene Projektentwicklungen)?
- Gibt es Projekte, mit denen sie zufrieden sind und solche, mit denen nicht?
- Was sind die Bedingungen für ein gelungenes Projekt? Warum ging es nicht zwei Mal gleich gut?

### **Akteure, Zusammenarbeit und Ressourcen**

Welche wichtigen Personen sind in der Raum- und Entwicklungspolitik tätig? Wer bringt welche Ziele und Interessen ein?

- Politiker, Private, sonstige Personen, Kanton, Region?
- Besteht Einigkeit über diese Ziele bei den verschiedenen Akteuren?
- Welche Interessen sind da und werden von wem wahrgenommen?
- Wie sieht die Zusammenarbeit in der strategischen Entwicklungspolitik und in der Realisierung konkreter Projekte zwischen privaten sowie politischen und administrativen Akteuren aus?
- Wie sieht das Beziehungsnetzwerk aus (formell/informell)?
- Wie nehmen Sie diese Zusammenarbeit und deren Qualität wahr?
- Wie sieht diese Zusammenarbeit langfristig aus (stabil/instabil)?
- Wie schätzen Sie das gegenseitige Vertrauen der genannten Personen in die anderen Personen ein?

Welche Ressourcen werden aus Ihrer Sicht benötigt, um eine kohärente Entwicklungsplanung für eine Gemeinde aufzubauen?

- Grundeigentum, institutionelle Ressourcen/Verwaltungskapazität, Geld, Kooperation als Ressource
- Welche Ressourcen werden in der Gemeinde von wem eingebracht?

Wer nimmt aus Ihrer Sicht am ehesten Einfluss in der strategischen und konkreten kommunalen Bau- und Planungspolitik?

- Exekutiv-/Legislativpolitiker, Verwaltungsangestellte, Privatpersonen, private Planungsbüros

Gibt es dafür Beispiele für aktuelle Projekte oder Projekte in den letzten 10 Jahren? Wie wirken sich die Interessen der verschiedenen Personen auf die Bau- und Raumpolitik aus?

### **Kontextfaktoren, strukturelle Faktoren**

Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Ereignisse (strategische wie praktische), welche die Raumplanung und die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde in den letzten circa 10 Jahren beeinflusst haben?

- Urbaner Bruch, konkrete Entwicklungsprojekte, personelle Änderungen (politische und private Personen)
- Was ist der Einfluss des Kantons oder der Region auf die kommunalen Prozesse der Raum- und Entwicklungspolitik?

Wie nehmen sie die ökonomische Situation ihrer Gemeinde wahr?

- Als Chance? Als Herausforderung? Als Gefahr?
- Was sind die Handlungsspielräume, die sich durch die ökonomische Situation (nicht) ergeben?

Was sind die Vor- und Nachteile der Verwaltungsstruktur und des politischen Systems in ihrer Gemeinde (im Vergleich zu anderen Gemeinden)?

- Grösse, Professionalität, Parlament/Gemeindeversammlung
- Was sind die Handlungsspielräume, die sich durch die politisch-administrative Gemeindeorganisation (nicht) ergeben?

### **Oppositionelle Interessen**

Gibt es Opposition gegen die aktuellen städtebaulichen Entwicklungsziele?

Was ist die Rolle direktdemokratischer Instrumente in der kommunalen Raumordnungspolitik?

- Wo wird das spürbar? Wer steht dahinter? Was sind die oppositionellen Ziele?
- Wie werden oppositionelle Interessen aufgenommen, wo und wann übernommen?



# Edition Politik



*Andreas Pettenkofer (Hg.)*

## **Menschenrechte und Protest**

Zur lokalen Politisierung einer globalen Idee

Dezember 2016, ca. 250 Seiten, kart., ca. 28,80 €,  
ISBN 978-3-8376-2112-9



*Wolfgang Fach*

## **Regieren: Die Geschichte einer Zumutung**

September 2016, 168 Seiten, kart., 22,99 €,  
ISBN 978-3-8376-3606-2



*Aram Ziai (Hg.)*

## **Postkoloniale Politikwissenschaft**

Theoretische und empirische Zugänge

August 2016, 408 Seiten, kart., 29,99 €,  
ISBN 978-3-8376-3231-6

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

# Edition Politik



*Kolja Möller*

## **Formwandel der Verfassung**

Die postdemokratische Verfasstheit  
des Transnationalen

2015, 244 Seiten, kart., 29,99 €,  
ISBN 978-3-8376-3093-0



*Lars Distelhorst*

## **Leistung**

Das Endstadium der Ideologie

2014, 192 Seiten, kart., 22,99 €,  
ISBN 978-3-8376-2597-4



*Ulrike Davy, Manuela Lenzen (Hg.)*

## **Demokratie morgen**

Überlegungen aus Wissenschaft und Politik

2013, 120 Seiten, kart., 16,80 €,  
ISBN 978-3-8376-2387-1

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

# Edition Politik

*Tim Griebel*

**Liebe und Macht in der deutsch-amerikanischen Sicherheitsbeziehung 2001-2003**  
Eine kritisch-realistische Diskursanalyse  
Oktober 2016, 378 Seiten, kart., zahlr. z.T. farb. Abb., 39,99 €, ISBN 978-3-8376-3587-4

*Magdalena Scherl*

**Ersehnte Einheit, unheilbare Spaltung**  
Geschlechterordnung und Republik bei Rousseau  
Juni 2016, 290 Seiten, kart., 39,99 €, ISBN 978-3-8376-3516-4

*Dirk-Claas Ulrich*

**Die Chimäre einer Globalen Öffentlichkeit**  
Internationale Medienberichterstattung und die Legitimationskrise der Vereinten Nationen  
Februar 2016, 590 Seiten, kart., zahlr. Abb., 54,99 €, ISBN 978-3-8376-3262-0

*Karin Bischof*

**Global Player EU?**  
Eine ideologiekritische Metaphernanalyse  
2015, 242 Seiten, kart., 34,99 €, ISBN 978-3-8376-3115-9

*Timmo Krüger*

**Das Hegemonieprojekt der ökologischen Modernisierung**  
Die Konflikte um Carbon Capture and Storage (CCS) in der internationalen Klimapolitik  
2015, 428 Seiten, kart., 34,99 €, ISBN 978-3-8376-3233-0

*Thorsten Hasche*

**Quo vadis, politischer Islam?**  
AKP, al-Qaida und Muslimbruderschaft in systemtheoretischer Perspektive  
2015, 390 Seiten, kart., 39,99 €, ISBN 978-3-8376-3120-3

*Ahmet Cavuldak*

**Gemeinwohl und Seelenheil**  
Die Legitimität der Trennung von Religion und Politik in der Demokratie  
2015, 632 Seiten, kart., 49,99 €, ISBN 978-3-8376-2965-1

*Marcus Koch*

**Das utopische Europa**  
Die Verträge der politischen Integration Europas und ihre utopischen Elemente  
2015, 162 Seiten, kart., 24,99 €, ISBN 978-3-8376-2958-3

*Stefan Luft, Peter Schimany (Hg.)*

**20 Jahre Asylkompromiss**  
Bilanz und Perspektiven  
2014, 332 Seiten, kart., zahlr. Abb., 29,99 €, ISBN 978-3-8376-2487-8

*Bärbel Heide Uhl*

**Die Sicherheit der Menschenrechte**  
Bekämpfung des Menschenhandels zwischen Sicherheitspolitik und Menschenrechtsschutz  
2014, 238 Seiten, kart., 34,99 €, ISBN 978-3-8376-2640-7

*Zentrum für Ethik und Nachhaltigkeit (ZEN-FHS) (Hg.)*

**Herausforderungen für die Politik und die Ethik**  
Moral – Terror – Globalisierung – Demokratie  
2014, 94 Seiten, kart., 16,99 €, ISBN 978-3-8376-2612-4

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**